



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 3. September 2020¹

Rechtssache C-620/19

**Land Nordrhein-Westfalen
gegen**

D.-H. T. handelnd als Insolvenzverwalter über das Vermögen der J & S Service UG

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Zuständigkeit des Gerichtshofs – Verweis im nationalen Recht auf Vorschriften des Unionsrechts – Dzodzi-Rechtsprechung – Unmittelbarer und unbedingter Verweis – Interesse an begrifflicher Einheitlichkeit – Verordnung (EU) 2016/679 – Datenschutz – Beschränkungen – Art. 23 Abs. 1 Buchst. e und j – Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche – Insolvenzverfahren – Finanzbehörden“

I. Einleitung

1. Nach Art. 267 AEUV muss ein Vorabentscheidungsersuchen die Auslegung der Verträge oder die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union betreffen. Eine der Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Gerichtshofs nach dieser Bestimmung ist, dass der Unionsrechtsakt, dessen Auslegung begehrt wird, im Ausgangsverfahren anwendbar ist, wobei sich die Anwendbarkeit normalerweise aus dem betreffenden Unionsrechtsakt selbst ergibt.

2. Der Gerichtshof hat jedoch, beginnend mit dem Urteil Dzodzi², entschieden, dass nach den Verträgen von der Zuständigkeit des Gerichtshofs Vorabentscheidungsersuchen zu Unionsvorschriften nicht ausgeschlossen sind, die auf den Sachverhalt der Rechtssache nicht *unmittelbar* (d. h. aufgrund der in diesen Unionsrechtsakten selbst enthaltenen Bestimmungen) anwendbar sind, sondern vielmehr *mittelbar* anwendbar werden (d. h. durch einen Verweis des nationalen Rechts, durch den der Geltungsbereich des Unionsrechts praktisch erweitert wird). Der Gerichtshof hat insoweit festgestellt, dass dann, wenn sich nationale Rechtsvorschriften zur Regelung von Sachverhalten, die nicht in den Geltungsbereich des betreffenden Unionsrechtsakts fallen, nach den in diesem Rechtsakt getroffenen Regelungen richten, ein klares Interesse der Union daran besteht, dass die aus diesem Unionsrechtsakt übernommenen Bestimmungen einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern.

¹ Originalsprache: Englisch.

² Urteil vom 18. Oktober 1990 (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360) (im Folgenden: Urteil Dzodzi).

3. Auch wenn diese Rechtsprechung anschließend in einer Reihe weiterer Rechtssachen bestätigt und angewendet wurde (im Folgenden: Dzodzi-Rechtsprechung³), sind die Grenzen der Zuständigkeit des Gerichtshofs in diesen Fällen bis heute noch recht unklar.

4. Die vorliegende Rechtssache führt diese Rechtsprechung an ihre äußeren Grenzen. Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen ersucht das Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) den Gerichtshof um Auslegung von Art. 23 Abs. 1 Buchst. e und j der 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 (Datenschutz-Grundverordnung)⁴, wenngleich diese Bestimmung auf den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalt nicht unmittelbar anwendbar ist. Diese Fallgestaltung fällt nämlich aus einer Reihe von Gründen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung 2016/679. Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie ist auf den Sachverhalt, mit dem sich das vorliegende Gericht zu befassen hat, lediglich durch einen in den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften enthaltenen Verweis für anwendbar erklärt worden.

5. In der vorliegenden Rechtssache ist der Gerichtshof somit aufgerufen, zu klären, wie weit der Grundgedanke eines nationalen Verweises, der im Urteil Dzodzi seinen Ausgang nahm, in einer Fallgestaltung vernünftigerweise ausgedehnt werden kann, in der das vorliegende Gericht sich nach nicht nur einer, sondern tatsächlich mehreren vom nationalen Gesetzgeber vorgenommenen Erweiterungen des Anwendungsbereichs einer Unionsbestimmung damit konfrontiert sieht, diese Bestimmung auslegen zu müssen, die für die diesem Gericht vorliegende eigentliche Frage meines Erachtens einfach nichts aussagt, was sachdienlich wäre.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

6. In den Erwägungsgründen 2, 4 und 73 der Verordnung 2016/679 heißt es:

„(2) Die Grundsätze und Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten sollten gewährleisten, dass ihre Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere ihr Recht auf Schutz personenbezogener Daten ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Aufenthaltsorts gewahrt bleiben. ...

...

(4) Die Verarbeitung personenbezogener Daten sollte im Dienste der Menschheit stehen. Das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten ist kein uneingeschränktes Recht; es muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gegen andere Grundrechte abgewogen werden. Diese Verordnung steht im Einklang mit allen Grundrechten und achtet alle Freiheiten und Grundsätze, die mit der Charta [der Grundrechte der Europäischen Union, im Folgenden: Charta] anerkannt wurden und in den Europäischen Verträgen verankert sind, insbesondere Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation, Schutz personenbezogener Daten, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, unternehmerische Freiheit, Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren und Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.

3 Der Gerichtshof hat diese Rechtsprechung in den Urteilen vom 17. Juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, Rn. 27), und vom 17. Juli 1997, Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372, Rn. 23), selbst als „Dzodzi-Rechtsprechung“ bezeichnet.

4 ABl. 2016, L 119, S. 1.

...

- (73) Im Recht der Union oder der Mitgliedstaaten können Beschränkungen hinsichtlich bestimmter Grundsätze und hinsichtlich des Rechts auf Unterrichtung, Auskunft zu und Berichtigung oder Löschung personenbezogener Daten, des Rechts auf Datenübertragbarkeit und Widerspruch, Entscheidungen, die auf der Erstellung von Profilen beruhen, sowie Mitteilungen über eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten an eine betroffene Person und bestimmten damit zusammenhängenden Pflichten der Verantwortlichen vorgesehen werden, soweit dies in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und verhältnismäßig ist, um die öffentliche Sicherheit aufrechtzuerhalten, wozu unter anderem der Schutz von Menschenleben insbesondere bei Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen, die Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung – was auch den Schutz vor und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit einschließt – oder die Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von Verstößen gegen Berufsstandsregeln bei reglementierten Berufen, das Führen öffentlicher Register aus Gründen des allgemeinen öffentlichen Interesses sowie die Weiterverarbeitung von archivierten personenbezogenen Daten zur Bereitstellung spezifischer Informationen im Zusammenhang mit dem politischen Verhalten unter ehemaligen totalitären Regimen gehört, und zum Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, etwa wichtige wirtschaftliche oder finanzielle Interessen, oder die betroffene Person und die Rechte und Freiheiten anderer Personen, einschließlich in den Bereichen soziale Sicherheit, öffentliche Gesundheit und humanitäre Hilfe, zu schützen. Diese Beschränkungen sollten mit der Charta und mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Einklang stehen.“

7. Art. 1 („Gegenstand und Ziele“) der Verordnung 2016/679 bestimmt:

- „(1) Diese Verordnung enthält Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten.
- (2) Diese Verordnung schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten.

...“

8. Art. 23 („Beschränkungen“) der Verordnung 2016/679 ist die abschließende Bestimmung ihres Kapitels III über die Rechte der betroffenen Person. Er bestimmt:

„(1) Durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter unterliegt, können die Pflichten und Rechte gemäß den Artikeln 12 bis 22 und Artikel 34 sowie Artikel 5, insofern dessen Bestimmungen den in den Artikeln 12 bis 22 vorgesehenen Rechten und Pflichten entsprechen, im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen beschränkt werden, sofern eine solche Beschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt, die Folgendes sicherstellt:

...

- e) den Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, insbesondere eines wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, etwa im Währungs-, Haushalts- und Steuerbereich sowie im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der sozialen Sicherheit;

...

j) die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche“.

B. Nationales Recht

9. § 2a („Anwendungsbereich der Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten“) der Abgabenordnung (AO) in der durch Gesetz vom 17. Juli 2017⁵ geänderten Fassung lautet:

„(3) Die Vorschriften dieses Gesetzes und der Steuergesetze über die Verarbeitung personenbezogener Daten finden keine Anwendung, soweit das Recht der Europäischen Union, im Besonderen die Verordnung (EU) 2016/679 ... in der jeweils geltenden Fassung unmittelbar oder nach Absatz 5 entsprechend gilt.

...

(5) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten die Vorschriften der Verordnung (EU) 2016/679, dieses Gesetzes und der Steuergesetze über die Verarbeitung personenbezogener Daten natürlicher Personen entsprechend für Informationen, die sich beziehen auf identifizierte oder identifizierbare

1. verstorbene natürliche Personen oder
2. Körperschaften, rechtsfähige oder nicht rechtsfähige Personenvereinigungen oder Vermögensmassen.“

10. § 32b („Informationspflicht der Finanzbehörde, wenn personenbezogene Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden“) AO bestimmt:

„(1) Die Pflicht der Finanzbehörde zur Information der betroffenen Person gemäß Artikel 14 Absatz 1, 2 und 4 der Verordnung (EU) 2016/679 besteht ergänzend zu den in Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2016/679 und § 31c Absatz 2 genannten Ausnahmen nicht,

1. soweit die Erteilung der Information
 - a) die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit der Finanzbehörden oder anderer öffentlicher Stellen liegenden Aufgaben im Sinne des Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d bis h der Verordnung (EU) 2016/679 gefährden würde oder
 - b) ...

und deswegen das Interesse der betroffenen Person an der Informationserteilung zurücktreten muss. § 32a Absatz 2 gilt entsprechend.“

11. § 32c („Auskunftsrecht der betroffenen Person“) AO lautet:

„(1) Das Recht auf Auskunft der betroffenen Person gegenüber einer Finanzbehörde gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2016/679 besteht nicht, soweit

1. die betroffene Person nach § 32b Absatz 1 oder 2 nicht zu informieren ist,

⁵ Das Gesetz trat mit Wirkung vom 25. Mai 2018 in Kraft.

2. die Auskunftserteilung den Rechtsträger der Finanzbehörde in der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung zivilrechtlicher Ansprüche oder in der der Verteidigung gegen ihn geltend gemachter zivilrechtlicher Ansprüche im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 Buchstabe j der Verordnung (EU) 2016/679 beeinträchtigen würde; Auskunftspflichten der Finanzbehörde nach dem Zivilrecht bleiben unberührt,

...“

12. § 32e („Verhältnis zu anderen Auskunfts- und Informationszugangsansprüchen“) AO bestimmt:

„Soweit die betroffene Person oder ein Dritter nach dem Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 ... oder nach entsprechenden Gesetzen der Länder gegenüber der Finanzbehörde ein Anspruch auf Informationszugang hat, gelten die Artikel 12 bis 15 der Verordnung (EU) 2016/679 in Verbindung mit den §§ 32a bis 32d entsprechend. Weitergehende Informationsansprüche über steuerliche Daten sind insoweit ausgeschlossen. ...“

13. § 129 Abs. 1 der Insolvenzordnung (vom 5. Oktober 1994) in geänderter Fassung (im Folgenden: InsO) lautet:

„Rechtshandlungen, die vor der Eröffnung des Insolvenzverfahrens vorgenommen worden sind und die Insolvenzgläubiger benachteiligen, kann der Insolvenzverwalter ... anfechten.“

14. Nach § 143 Abs. 1 Satz 1 InsO ist die Rechtsfolge einer erfolgreichen Anfechtung, dass der Empfänger der betreffenden Zahlung diese zur Insolvenzmasse zurückgewähren muss.

15. Nach § 144 Abs. 1 dieses Gesetzes lebt die ursprüngliche Forderung des Empfängers gegen den Insolvenzschuldner wieder auf. Diese Forderung ist aus der Insolvenzmasse zu befriedigen.

16. § 2 („Anwendungsbereich“) des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) vom 27. November 2001 in geänderter Fassung lautet:

„(1) Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungstätigkeit der Behörden ... Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

...“

17. § 4 („Informationsrecht“) IFG NRW bestimmt:

„(1) Jede natürliche Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen.

(2) Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor. ...“

III. Sachverhalt, nationales Verfahren und Vorabentscheidungsfragen

18. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist Insolvenzverwalter eines Unternehmens, der J & S Service UG. Er begehrt in dieser Eigenschaft zur Prüfung etwaiger Insolvenzanfechtungsansprüche gegen das zuständige Finanzamt bestimmte steuerliche Auskünfte über das von ihm verwaltete insolvente Unternehmen.

19. Der Kläger stellte einen entsprechenden Antrag auf der Grundlage des IFG NRW. Er erbat insbesondere Auskünfte über etwaige Zwangsvollstreckungsmaßnahmen sowie gegen das Unternehmen ergriffene tatsächliche Vollstreckungsmaßnahmen, von diesem Unternehmen erhaltene Zahlungen sowie den Zeitpunkt der Kenntniserlangung der Finanzbehörden von der Zahlungsunfähigkeit dieses Unternehmens. Der Kläger erbat ferner Kontenauszüge des Unternehmens für alle Steuerarten für den Zeitraum von März 2014 bis Juni 2015.

20. Das Finanzamt lehnte den Zugang des Klägers zu Informationen ab. Gegen diese Entscheidung erhob der Kläger Klage vor dem Verwaltungsgericht (Deutschland), das der Klage im Wesentlichen stattgab. Die Berufung des Landes wurde vom Oberverwaltungsgericht (Deutschland) zurückgewiesen. Nach dessen Auffassung wurde der Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes nicht durch besondere Regelungen über das Steuergeheimnis verdrängt. Diese Arten von Informationen könnten zwar allgemein dem Steuergeheimnis unterliegen, dies sei jedoch gegenüber dem Insolvenzverwalter des Unternehmens, auf das sie sich bezögen, sicherlich nicht der Fall.

21. Das Land legte daraufhin Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein, das aufgrund von Zweifeln im Hinblick auf die richtige Auslegung von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679, einer Vorschrift, auf die die Bestimmungen über das Steuergeheimnis verweisen, beschlossen hat, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Dient Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 auch dem Schutz der Interessen von Finanzbehörden?
2. Falls ja, erfasst die Formulierung „Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche“ auch die Verteidigung der Finanzbehörde gegen zivilrechtliche Ansprüche und müssen diese bereits geltend gemacht sein?
3. Erlaubt die Regelung des Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 zum Schutz eines wichtigen finanziellen Interesses eines Mitgliedstaats im Steuerbereich eine Beschränkung des Auskunftsrechts nach Art. 15 der Verordnung 2016/679 zur Abwehr von zivilrechtlichen Insolvenzanfechtungsansprüchen gegen die Finanzbehörde?

22. Das Land Nordrhein-Westfalen, die tschechische, die deutsche und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission haben im vorliegenden Verfahren schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV. Würdigung

23. Die drei vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Fragen betreffen die Auslegung von Art. 23 Abs. 1 Buchst. e und j der Verordnung 2016/679. Es ist jedoch unstrittig, dass diese Bestimmung auf den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalt nicht unmittelbar anwendbar ist. Wie vom vorlegenden Gericht erläutert, ist Art. 23 Abs. 1 vom nationalen Gesetzgeber im Wege eines Verweises durch die einschlägigen nationalen Vorschriften mittelbar für anwendbar erklärt worden.

24. Vor diesem Hintergrund sollte vor der Beantwortung der Vorlagefragen eine verfahrensbezogene Vorfrage erörtert werden: Ist der Gerichtshof für die Beantwortung der in der vorliegenden Rechtssache vorgelegten Fragen zuständig?

25. Die Beteiligten, die im vorliegenden Verfahren Stellung genommen haben, sind in dieser Hinsicht unterschiedlicher Ansicht: Während das Land Nordrhein-Westfalen, die polnische Regierung und in gewissem Maße auch die Kommission Zweifel an der Zuständigkeit des Gerichtshofs geäußert haben, haben die tschechische und die deutsche Regierung die gegenteilige Ansicht vertreten.

26. Vor diesem Hintergrund sind die vorliegenden Schlussanträge wie folgt aufgebaut. Erstens werde ich die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die vorliegende Rechtssache prüfen (A). Hierzu werde ich die Dzodzi-Rechtsprechung darstellen (1) und ihre Ursprünge und Reichweite (a) sowie die vom Gerichtshof nach und nach eingeführten Einschränkungen (b) erläutern. Mit Blick auf die Probleme, die sich aus einer breiten Anwendung dieser Rechtsprechung ergeben können, werde ich dem Gerichtshof sodann eine Konsolidierung dieser Rechtsprechung vorschlagen (2). Anschließend werde ich den vorgeschlagenen Rechtsrahmen auf die vorliegende Rechtssache anwenden und zu dem Schluss kommen, dass den Unionsvorschriften, die im Hinblick auf die dem nationalen Gericht vorliegende konkrete Frage angeführt werden, meines Erachtens keine sachdienlichen Erkenntnisse zu entnehmen sind (3). Nachdem ich zu dem Ergebnis gekommen bin, dass der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache nicht zuständig ist, werde ich nur ganz kurz und im Rahmen des tatsächlich logisch Möglichen auf den Inhalt der drei vorgelegten Fragen eingehen (B).

A. Zuständigkeit des Gerichtshofs

1. Dzodzi-Rechtsprechung

a) Ursprung und Reichweite

27. Die Ursprünge der Dzodzi-Rechtsprechung lassen sich auf das Urteil *Thomasdüniger*⁶ zurückverfolgen. In jener Rechtssache ersuchte das vorlegende Gericht den Gerichtshof um die Auslegung einer bestimmten Position des Gemeinsamen Zolltarifs (im Folgenden: GZT). Die Rechtssache betraf jedoch die Einfuhr von Waren aus einem anderen Mitgliedstaat nach Deutschland und fiel somit nicht in den Anwendungsbereich des GZT. Das Vorabentscheidungsersuchen ging darauf zurück, dass die deutschen Stellen in den einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften zu anderen Zwecken auf die im GZT genannten Positionen verwiesen hatten.

28. In seinen knappen Schlussanträgen schlug Generalanwalt Mancini dem Gerichtshof vor, sich für unzuständig zu erklären. Der Gerichtshof sei nach dem Vertrag nicht zu einer Entscheidung befugt, soweit die auszulegenden (damaligen) gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen die Interessen der Parteien nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar betreffen. Der Gerichtshof sei nicht für Bestimmungen zuständig, die allein deshalb zu berücksichtigen seien, weil eine nationale Stelle sich freiwillig und einseitig dafür entschieden habe, sie als Bezugspunkt für die Festlegung der eigenen Regeln zu verwenden⁷.

29. In seinem Urteil ging der Gerichtshof hierauf jedoch nicht ein. Er nahm Bezug auf die Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit von Vorabentscheidungsfragen und wandte sich sodann der Prüfung der Fragen in der Sache zu⁸.

30. Eine ausdrückliche Bestätigung seiner Zuständigkeit für die Beantwortung von Vorabentscheidungsersuchen in Fällen der in Rede stehenden Art erfolgte im Urteil *Dzodzi*⁹. Die Rechtssache betraf das Aufenthaltsrecht des Ehegatten (togolesische Staatsangehörige) eines verstorbenen belgischen Staatsbürgers, der von seiner Freiheit, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten oder sich dort aufzuhalten, nie Gebrauch gemacht hatte. Die Unionsvorschriften, auf die das belgische Gericht Bezug nahm, waren eindeutig nicht anwendbar, und es fehlte in jener Rechtssache an einem grenzüberschreitenden Bezug. Das vorlegende Gericht stellte jedoch fest, dass der Ehegatte

⁶ Urteil vom 26. September 1985 (166/84, EU:C:1985:373).

⁷ Schlussanträge des Generalanwalts Mancini in der Rechtssache *Thomasdüniger* (166/84, EU:C:1985:208, Nrn. 1 und 2).

⁸ Urteil vom 26. September 1985, *Thomasdüniger* (166/84, EG:1985:373, Rn. 11).

⁹ Siehe oben, Fn. 2.

eines belgischen Staatsbürgers nach nationalem Recht so zu behandeln sei, *als ob* er oder sie Gemeinschaftsangehöriger sei. Demzufolge richtete dieses Gericht an den Gerichtshof die Frage, ob Frau Dzodzi ein Aufenthalts- und Verbleiberecht in Belgien hätte, *wenn ihr Ehemann Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats als Belgien gewesen wäre*.

31. In seinen Schlussanträgen war Generalanwalt Darmon der Ansicht, der Gerichtshof solle sich für unzuständig erklären. Er hob insbesondere hervor, dass die Einheit und Kohärenz der Gemeinschaftsrechtsordnung durch Sachverhalte, die nicht in ihren Geltungsbereich fielen, nicht berührt würden, auch wenn die einschlägigen nationalen Bestimmungen den Gemeinschaftsbestimmungen, deren Auslegung begehrt werde, möglicherweise ähnlich seien¹⁰.

32. Der Gerichtshof folgte dem Vorschlag des Generalanwalts nicht. Er stützte seine Zuständigkeit auf drei wesentliche Erwägungen: i) die Vermutung der Entscheidungserheblichkeit, ii) den Wortlaut des Vertrags, der eine Zuständigkeit nicht ausdrücklich ausschließt, und iii) das Interesse der Gemeinschaft, dass „jede Bestimmung des Gemeinschaftsrechts unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden soll, eine einheitliche Auslegung erhält, damit künftige unterschiedliche Auslegungen verhindert werden“¹¹.

33. Die Entscheidung in der Rechtssache Dzodzi wurde anschließend zur ständigen Rechtsprechung. Dieser Ansatz wurde nicht nur in Fällen angewandt, die die Grundfreiheiten betrafen, sondern auch in Fällen, die u. a. die Gemeinsame Agrarpolitik¹², den Verbraucherschutz¹³, Steuern¹⁴, die Sozialpolitik¹⁵ und das Wettbewerbsrecht¹⁶ betrafen.

34. Auch wenn diese Rechtssachen einen unterschiedlichen tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund hatten, maß der Gerichtshof in den meisten von ihnen offenbar *zwei Aspekte* besondere Bedeutung zu: i) dem Umstand, dass die nationalen Regelungen die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts wortgetreu wiedergaben¹⁷ und/oder ii) der ausdrücklichen (oder jedenfalls eindeutigen) Absicht des nationalen Gesetzgebers, das nationale Recht mit dem Unionsrecht zu harmonisieren. Das letztere Erfordernis wurde u. a. als erfüllt angesehen, wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften bei der Regelung rein innerstaatlicher Sachverhalte die gleichen Lösungen wie im Unionsrecht vorsahen¹⁸, um insbesondere eine Diskriminierung ihrer eigenen Staatsangehörigen oder Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden¹⁹ oder um in vergleichbaren Sachverhalten einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen²⁰.

35. Die spätere Rechtsprechung blieb, was den genauen Umfang der Erweiterung der Zuständigkeit nach dem Urteil Dzodzi angeht, eher unklar. Die sich aus dieser Rechtsprechung ergebenden Grundsätze sind offenbar in einer Reihe von Fällen sehr großzügig angewendet worden.

10 Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:274, Nrn. 8 bis 11). Die gleiche Ansicht vertrat der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:276) vom selben Tag.

11 Urteil Dzodzi, Rn. 29 bis 43.

12 Vgl. z. B. Urteil vom 25. Juni 1992, Federconsorzi (C-88/91, EU:C:1992:276).

13 Vgl. u. a. Urteil vom 12. Juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

14 Vgl. Urteile vom 3. Dezember 1998, Schoonbroodt (C-247/97, EU:C:1998:586), und vom 11. Januar 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10).

15 Vgl. u. a. Urteil vom 7. November 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711).

16 Vgl. unter vielen Urteilen vom 11. Dezember 2007, ETI u. a. (C-280/06, EU:C:2007:775), und vom 14. März 2013, Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2013:160).

17 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Dezember 2014, FNV Kunsten Informatie en Media (C-413/13, EU:C:2014:2411, Rn. 19), vom 26. November 2015, Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784, Rn. 13), und vom 21. November 2019, Deutsche Post u. a. (C-203/18 und C-374/18, EU:C:2019:999, Rn. 39).

18 Urteil vom 16. März 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, Rn. 17).

19 Vgl. unter vielen Urteilen vom 17. Juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, Rn. 32).

20 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Juli 1997, Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372, Rn. 28), und vom 21. Juli 2016, VM Remonts u. a. (C-542/14, EU:C:2016:578, Rn. 18).

36. Insbesondere ging der Gerichtshof in einigen Fällen so weit, vage, mittelbare oder stillschweigende Verweise auf das Unionsrecht zu akzeptieren. So etwa im Urteil BIAO, wo die nationale Bestimmung „[die einschlägigen unionsrechtlichen] Bestimmungen ... nicht wörtlich übernommen [hatte]“, die nationale Regierung und das vorlegende Gericht jedoch darin übereinstimmten, dass das Urteil des Gerichtshofs auf der nationalen Ebene bindend sei²¹. In gleicher Weise entschied der Gerichtshof im Urteil BAT aufgrund des Umstands, dass „außer Streit [steht], dass das nationale Recht sich hinsichtlich der für einen innerstaatlichen Sachverhalt vorgesehenen Lösungen an denjenigen des Gemeinschaftsrechts orientiert hat“, wengleich die konkret in Rede stehende Regelung insoweit keine ausdrückliche Verweisung auf das Unionsrecht enthielt²².

37. Ebenso nahm der Gerichtshof in der Rechtssache Kofisa ein Vorabentscheidungsersuchen zur Entscheidung an, wo die nationale Regelung für innerstaatliche Sachverhalte nicht auf eine bestimmte konkrete Bestimmung des Unionsrechts, sondern lediglich auf die einschlägigen „Zollgesetze“ des Unionsrechts verwies²³. In ähnlicher Weise nahm der Gerichtshof auch die Rechtssache Schoonbroodt zur Entscheidung an, wo die betreffenden nationalen Vorschriften lediglich auf „die gemeinschaftsrechtliche Regelung“ verwiesen²⁴. Schließlich erklärte der Gerichtshof sich in der Rechtssache Ostas, vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen, dass ein unmittelbarer und unbedingter Verweis vorlag, nach der Dzodzi-Rechtsprechung für zuständig²⁵.

38. Interessanterweise bejahte der Gerichtshof in den Rechtssachen Federconsorzi und Fournier²⁶ seine Zuständigkeit sogar in dem Fall, dass der Verweis auf die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nicht in nationalen Rechtsvorschriften, sondern lediglich in privatrechtlichen oder von Behörden abgeschlossenen Verträgen enthalten war.

39. Ferner entschied der Gerichtshof in den Rechtssachen Kofisa und Poseidon in der Annahme, dass diese Entscheidung für das vorlegende Gericht bindend sein würde. Der Gerichtshof stellte fest, dass der Akteninhalt nicht die Annahme zuließ, dass das vorlegende Gericht die Möglichkeit hatte, von der Auslegung der einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften durch den Gerichtshof abzuweichen²⁷. Noch weiter ging der Gerichtshof im Urteil Fournier, wo er seine Zuständigkeit unter Hinweis darauf bejahte, dass die in Rede stehenden nationalen Bestimmungen von der einschlägigen Richtlinie nicht erfasst waren, so dass die in den nationalen Bestimmungen verwendeten Begriffe „nicht unbedingt dieselbe Bedeutung haben müssen wie die in der [einschlägigen] Richtlinie verwendeten“. Der Gerichtshof stellte fest, dass es „Sache des vorlegenden Gerichts [ist], das allein für die Auslegung [der in Rede stehenden nationalen Bestimmungen] zuständig ist, die darin verwendeten Begriffe in dem von ihm für angemessen erachteten Sinne auszulegen, ohne dass es dabei an die Bedeutung gebunden wäre, die dem identischen Ausdruck der Richtlinie zukommt“²⁸.

40. Schließlich ging der Gerichtshof in einigen Fällen auch nicht näher darauf ein, warum er nach der Dzodzi-Rechtsprechung für die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens zuständig war. Er wiederholte lediglich die Rechtsprechung, ohne zu erläutern, inwieweit die genannten Grundsätze auf den Sachverhalt der Rechtssache anwendbar waren²⁹.

21 Urteil vom 7. Januar 2003 (C-306/99, EU:C:2003:3, Rn. 92).

22 Urteil vom 29. April 2004, British American Tobacco (C-222/01, EU:C:2004:250, Rn. 41).

23 Urteil vom 11. Januar 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, Rn. 18 bis 33).

24 Urteil vom 3. Dezember 1998, Schoonbroodt (C-247/97, EU:C:1998:586, Rn. 15).

25 Urteil vom 14. Januar 2016, Ostas celtnieks (C-234/14, EU:C:2016:6, Rn. 20 und 21).

26 Urteile vom 25. Juni 1992 (C-88/91, EU:C:1992:276, Rn. 2 und 3), bzw. vom 12. November 1992 (C-73/89, EU:C:1992:431, Rn. 13, 14 und 22).

27 Urteile vom 11. Januar 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, Rn. 31), und vom 16. März 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, Rn. 18).

28 Urteil vom 12. November 1992 (C-73/89, EU:C:1992:431, Rn. 22 und 23).

29 Vgl. z. B. Urteile vom 3. Dezember 2015, Quenon K. (C-338/14, EU:C:2015:795, Rn. 15 bis 19), und vom 17. Mai 2017, ERGO Poistovňa (C-48/16, EU:C:2017:377, Rn. 26 bis 32).

b) Grenzen

41. Auch wenn die Dzodzi-Rechtsprechung zur ständigen Rechtsprechung wurde, hat sie weiterhin Kritik verschiedener Generalanwälte auf sich gezogen, von Generalanwalt Jacobs in den Rechtssachen Leur-Bloem³⁰ und BIAO³¹, von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Kofisa³² und von Generalanwalt Tizzano in der Rechtssache Adam³³. Im Wesentlichen hielten die Generalanwälte i) den Umstand, dass die Verträge die Zuständigkeit nicht ausdrücklich ausschließen, in Anbetracht des in den Verträgen verankerten fundamentalen Grundsatzes der Zuweisung von Zuständigkeiten für nicht überzeugend, ii) bezweifelten das Vorliegen eines echten Interesses der Union an der Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung, iii) hoben die unkonventionelle Art der Auslegung von Unionsvorschriften außerhalb ihres eigentlichen Kontexts hervor und iv) hielten die Verbindlichkeit der Antwort des Gerichtshofs unter diesen Umständen für zweifelhaft. Auf dieser Grundlage forderten sie den Gerichtshof auf, die Dzodzi-Rechtsprechung aufzugeben oder sie jedenfalls restriktiv anzuwenden.

42. Der Gerichtshof ist der Aufforderung, die Dzodzi-Rechtsprechung aufzugeben, nie gefolgt. Allerdings hat er sie im Laufe der Zeit mit bestimmten Einschränkungen versehen.

43. Erstens hat der Gerichtshof sich in der Rechtssache Kleinwort Benson, der Ansicht von Generalanwalt Tesaur³⁴ folgend, für unzuständig erklärt, weil die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften keine „unmittelbare und unbedingte Verweisung“ auf die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts vorsahen, sondern sich an diese lediglich als Muster anlehnten, ohne ihren Inhalt vollständig wiederzugeben. Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass das nationale Recht insoweit eindeutig sei, als das nationale Gericht an die Auslegung des Gerichtshofs nicht unbedingt gebunden wäre³⁵.

44. Auch wenn das Kriterium der „unmittelbaren und unbedingten Verweisung“ in den Jahren nach Ergehen des Urteils Kleinwort Benson nicht durchgängig aufrechterhalten wurde³⁶, hat der Gerichtshof es nach und nach strenger angewandt. So hat er Rechtssachen zurückgewiesen, in denen die Verweisung unklar, nicht nachgewiesen oder zu allgemein war³⁷ oder die Verweisung nicht erkennen ließ, dass die Antwort des Gerichtshofs auf das Vorabentscheidungsersuchen für das vorliegende Gericht bindend sein würde³⁸. Dagegen hat der Gerichtshof Vorabentscheidungsersuchen zur Entscheidung angenommen, soweit den dem Gerichtshof vorliegenden Akten eindeutig zu entnehmen war, dass die einschlägigen Unionsvorschriften durch das nationale Recht unmittelbar und unbedingt für anwendbar erklärt wurden³⁹. In mehreren Fällen nahm der Gerichtshof das Vorabentscheidungsersuchen erst an, nachdem er sicher war, dass die vom Gerichtshof begehrte

30 C-28/95, EU:C:1996:332.

31 C-306/99, EU:C:2001:608.

32 Schlussanträge in der Rechtssache Kofisa Italia (C-1/99 und C-226/99, EU:C:2000:498, Nrn. 28 ff.).

33 C-267/99, EU:C:2001:190, Nrn. 22 bis 35.

34 Schlussanträge des Generalanwalts Tesaur³⁴ in der Rechtssache Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:17, Nrn. 18 ff.).

35 Urteil vom 28. März 1995 (C-346/93, EU:C:1995:85, Rn. 20 ff.).

36 Mit einem Überblick und einer kritischen Auseinandersetzung vgl. Krommendijk, J., „Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations“, *German Law Journal*, Bd. 18, 2017, S. 1359 bis 1394, und Arena, A., *Le 'situazioni puramente interne' nel diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Neapel, 2019, S. 127 bis 143 und 180 bis 200.

37 Vgl. z. B. Urteile vom 18. Dezember 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, Rn. 25), und vom 16. Juni 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, Rn. 66). Vgl. auch Beschluss vom 28. Juni 2016, Italsempione – Spedizioni Internazionali (C-450/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:508, Rn. 21 bis 23).

38 Vgl. z. B. Beschluss vom 3. September 2015, Orrego Arias (C-456/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:550, Rn. 24 und 25).

39 Vgl. z. B. Urteil vom 27. Juni 2018, SGI und Valérieane (C-459/17 und C-460/17, EU:C:2018:501, Rn. 28).

Auslegung der Unionsvorschriften für die nationalen Stellen bindend sein würde⁴⁰. Der Gerichtshof hat gegebenenfalls ohne Zögern Gesetzgebungsmaterialien des nationalen Rechts herangezogen, um sich zu vergewissern, dass der nationale Gesetzgeber tatsächlich die Absicht hatte, unionsrechtliche und innerstaatliche Sachverhalte gleich zu behandeln⁴¹.

45. Zweitens betonte der Gerichtshof in der Rechtssache Ullens de Schooten, dass in Fällen, die die Grundfreiheiten betreffen, seine Zuständigkeit für die Beantwortung von Fragen, die zu rein innerstaatlichen Sachverhalten vorgelegt werden, eine Ausnahme darstellt. Er ordnete die Problematik im Folgenden systematisch ein und führte vier Fallgruppen auf, in denen er gleichwohl für die Beantwortung der Vorabentscheidungsersuchen zuständig ist (von denen eine die Dzodzi-Rechtsprechung war). Der Gerichtshof hat vor allem auch ausgeführt, dass es im Zusammenhang mit einem Sachverhalt, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen, „Sache des vorliegenden Gerichts [ist], dem Gerichtshof den Anforderungen von Art. 94 seiner Verfahrensordnung entsprechend anzugeben, inwieweit der bei ihm anhängige Rechtsstreit trotz seines rein innerstaatlichen Charakters einen Anknüpfungspunkt bezüglich der Vorschriften des Unionsrechts ... aufweist, der die Auslegung im Wege der Vorabentscheidung, um die ersucht wird, für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich macht“⁴².

46. Die jüngere Rechtsprechung des Gerichtshofs (sowohl vor als auch nach dem Urteil Ullens de Schooten) scheint zu bestätigen, dass der Gerichtshof strenger zu prüfen beabsichtigt, ob die vorliegenden Gerichte dem Gerichtshof sämtliche erforderlichen Angaben hinreichend vorgelegt haben, um seine Zuständigkeit zweifelsfrei festzustellen⁴³.

47. Drittens ist das Urteil Nolan zu nennen. In jener Rechtssache stellte der Gerichtshof fest, dass die Dzodzi-Rechtsprechung nicht anwendbar ist, wenn „in einem Unionsrechtsakt ausdrücklich eine Ausnahme von seinem Geltungsbereich vorgesehen ist“. Der Gerichtshof entschied, dass „nicht davon ausgegangen werden [kann], dass ein Interesse der Union daran besteht, dass die Vorschriften eines vom Unionsgesetzgeber erlassenen Rechtsakts in einem Bereich, den der Unionsgesetzgeber vom Geltungsbereich dieses Rechtsakts ausgenommen hat, einheitlich ausgelegt werden“⁴⁴.

48. Das Urteil Nolan könnte zwar dahin verstanden werden, dass die Dzodzi-Regel jeweils nicht anwendbar ist, wenn die Unionsvorschriften, auf die das nationale Recht verweist, Sachverhalte der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art ausdrücklich ausschließen. Würde es jedoch in dieser Weise interpretiert, wäre das Urteil Nolan ein Unikat der Rechtsprechung⁴⁵.

49. Der Gerichtshof hat nämlich in späteren Rechtssachen klargestellt, dass eine derart (weit reichende) Interpretation des Urteils Nolan unzutreffend ist. Im Urteil E hat der Gerichtshof es mit dem Hinweis darauf abgelehnt, diesem Ansatz zu folgen, dass „die Rechtssache, in der jenes Urteil ergangen ist, durch Besonderheiten gekennzeichnet war, die sich im Ausgangsverfahren nicht wiederfinden“⁴⁶. Jüngst hat der Gerichtshof im Urteil G.S. und V.G. betont, dass seine Zuständigkeit „nicht danach variieren [kann], ob der Anwendungsbereich der einschlägigen [Unionsv]orschrift mittels positiver Definition oder über die Festlegung bestimmter Ausnahmen abgegrenzt worden ist,

40 Vgl. Urteile vom 7. Januar 2003, BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, Rn. 92), und vom 14. März 2013, Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2013:160, Rn. 18 und 22).

41 Urteile vom 7. November 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, Rn. 29), und vom 21. November 2019, Deutsche Post u. a. (C-203/18 und C-374/18, EU:C:2019:999, Rn. 40).

42 Urteil vom 15. November 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 47 bis 55, insbesondere 53 und 55).

43 Vgl. z. B. Urteile vom 7. Juli 2011, Agafitei u. a. (C-310/10, EU:C:2011:467, Rn. 43), vom 20. März 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (C-139/12, EU:C:2014:174, Rn. 46 und 47), vom 24. Oktober 2019, Belgische Staat (C-469/18 und C-470/18, EU:C:2019:895, Rn. 24 und 25), und vom 30. Januar 2020, I.G.I. (C-394/18, EU:C:2020:56, Rn. 47 bis 54). Vgl. auch Beschlüsse vom 3. Juli 2014, Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051, Rn. 41 und 42), und vom 12. Mai 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, Rn. 27 bis 31).

44 Urteil vom 18. Oktober 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638, Rn. 32 bis 57).

45 Die einzige Entscheidung, die vielleicht dahin verstanden werden kann, dass sie dem Urteil Nolan folgt, wenngleich mit einer umgekehrten Begründung, ist das Urteil vom 26. März 2020, Kreissparkasse Saarlouis (C-66/19, EU:C:2020:242, Nrn. 25 und 26).

46 Urteil vom 13. März 2019 (C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 42).

da beide Rechtsetzungstechniken gleichermaßen genutzt werden können“⁴⁷. Insbesondere aber führte der Gerichtshof aus, dass die Dzodzi-Rechtsprechung „dem Gerichtshof ... *in den Fällen, von denen es die Verfasser der Verträge oder der Unionsgesetzgeber nicht als zweckmäßig erachtet haben, sie in den Anwendungsbereich dieser Vorschriften einzubeziehen*, die Entscheidung über die Auslegung von Unionsvorschriften – unabhängig von den Voraussetzungen, unter denen diese anwendbar sind – ermöglichen [soll]“⁴⁸.

50. Das Urteil Nolan sollte daher meines Erachtens vielmehr als ein Fall verstanden werden, in dem der Gerichtshof die Zuständigkeit abgelehnt hat, weil die Unionsvorschrift, um deren Auslegung ersucht wurde, vom nationalen Gesetzgeber in einem Kontext „verwendet“ worden war, der von ihrem ursprünglichen Kontext zu weit entfernt war. Die Unionsvorschrift war nämlich auf den in Rede stehenden Sachverhalt nicht nur ihrem persönlichen Anwendungsbereich nach nicht anwendbar, sondern auch der rechtliche Kontext, in dem die nationale Regelung angewendet wurde, wich erheblich ab.

2. Konsolidierung und Klarstellung der Dzodzi-Rechtsprechung

51. Ungeachtet der Kritik, die an ihr geübt wurde, hat der Gerichtshof an der Dzodzi-Rechtsprechung stets festgehalten. Wie jedoch aus dem vorstehend gegebenen Überblick ersichtlich wird, sind die Voraussetzungen, nach denen eine Rechtssache zur Entscheidung angenommen wird, obwohl sie tatsächlich nicht in den Anwendungsbereich eines Unionsrechtsakts fällt, sowie die genauen Grenzen dieser Erweiterung alles andere als klar.

52. Der Gerichtshof sollte meines Erachtens die Gelegenheit, die die vorliegende Rechtssache bietet, wahrnehmen, um zumindest etwas Klarheit in die Problematik zu bringen⁴⁹. Ohne einen präziseren Rahmen mangelt es den nationalen Gerichten an Orientierung, wann sie dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung von Unionsbestimmungen vorlegen können, die im Ausgangsverfahren lediglich mittelbar anwendbar sind. Es wird insoweit kaum der Erwähnung bedürfen, dass jedes Vorabentscheidungsersuchen, das aus verfahrensrechtlichen Gründen abgelehnt wird, unweigerlich einen suboptimalen Zeit- und Ressourceneinsatz sowohl für das vorlegende Gericht als auch für den Gerichtshof mit sich bringt.

53. In den nachfolgenden Abschnitten werde ich die Voraussetzungen darlegen, die meines Erachtens erfüllt sein sollten, damit ein Vorabentscheidungsersuchen außerhalb des Anwendungsbereichs eines Unionsrechtsakts nach dem Dzodzi-Ansatz zur Entscheidung angenommen werden kann. Zwei dieser Voraussetzungen – eine zweifache materielle Voraussetzung und eine Verfahrensvoraussetzung – ergeben sich bereits aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs (a). Ich schlage vor, ausdrücklich zu bestätigen, dass es zusätzlich zu diesen beiden eine dritte materielle Voraussetzung gibt, die sich auf das Interesse an begrifflicher Einheitlichkeit bezieht, die mit einem solchen Vorabentscheidungsersuchen angestrebt wird (b).

47 Urteil vom 12. Dezember 2019, G.S. and V.G. (Gefahr für die öffentliche Ordnung) (C-381/18 und C-382/18, EU:C:2019:1072, Rn. 47).

48 Urteil vom 12. Dezember 2019, G.S. und V.G. (Gefahr für die öffentliche Ordnung) (C-381/18 und C-382/18, EU:C:2019:1072, Rn. 47). Hervorhebung nur hier.

49 Offengestanden bin ich wie meine in den vorliegenden Schlussanträgen stets angeführten Vorgänger eigentlich der Ansicht, dass die Dzodzi-Rechtsprechung eine Anomalie darstellt und aufgegeben werden sollte. Abgesehen davon, dass diese Rechtsprechung in verfassungsrechtlicher Hinsicht höchst fragwürdig ist, insbesondere heute, wo – vielleicht anders als in der Vergangenheit – tendenziell strenger darüber gewacht wird als früher, was „in den Anwendungsbereich des Unionsrechts“ fällt, stammt der Dzodzi-Ansatz auch aus einer Zeit, als die Zahl der von den nationalen Gerichten eingehenden Vorabentscheidungsersuchen weit moderater war und der Gerichtshof sich offenbar nicht scheute, etwas zusätzliche Arbeit zu übernehmen. Ich vermute aber auch, dass der Gerichtshof zu diesem Schritt noch nicht bereit ist.

a) Unmittelbare und unbedingte Verweisung und Pflicht des nationalen Gerichts zur Erläuterung des Vorabentscheidungsersuchens

54. Eine erste *materielle* Voraussetzung – die in Wirklichkeit eine zweifache Voraussetzung ist – wurde erstmals im Urteil Kleinwort Benson aufgestellt und in jüngerer Zeit in mehreren Entscheidungen bestätigt: Das nationale Recht muss einen „unmittelbaren und unbedingten Verweis“ auf die Unionsbestimmungen enthalten, um deren Auslegung der Gerichtshof ersucht wird. Daran schließt sich natürlich die Frage an, wann ein Verweis unmittelbar und unbedingt ist.

55. Der Begriff „unmittelbar“ ist meines Erachtens dahin zu verstehen, dass das Vorabentscheidungsersuchen konkret und eindeutig, und nicht allgemein (oder generisch), sein muss⁵⁰. Dieses Erfordernis ist sicherlich bei nationalen Bestimmungen erfüllt, die einen ausdrücklichen Verweis auf als solche bestimmte oder ohne Weiteres bestimmbare Unionsvorschriften enthalten. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Verweise, die nicht in der innerstaatlichen Vorschrift selbst, sondern an anderer Stelle niedergelegt sind – etwa in Begleitrechtsakten zu den Rechtsvorschriften (oder anderen Gesetzgebungsmaterialien) oder in Ausführungsvorschriften – als insoweit hinreichend klar und eindeutig angesehen werden können⁵¹.

56. Der Begriff „unbedingt“ wiederum dürfte dahin zu verstehen sein, dass die Unionsvorschriften, auf die verwiesen wird, „ohne Beschränkung auf den Ausgangssachverhalt anwendbar“⁵² sind, was bedeutet, dass das vorliegende Gericht von der Auslegung des Gerichtshofs nicht abweichen kann⁵³. Diese Auslegung des Begriffs „unbedingt“ wird durch die oben genannte Rechtsprechung untermauert, in der der Gerichtshof die Bedeutung des Umstands betont hat, dass sein Urteil im Ausgangsverfahren bindend ist⁵⁴.

57. Durch das Urteil Ullens de Schooten ist ferner klar geworden, dass eine *Verfahrensvoraussetzung* erfüllt sein muss, damit der Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen in einem Dzodzi-Fall zur Entscheidung annimmt. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Fällen, in denen das Unionsrecht auf den Sachverhalt der Rechtssache nicht unmittelbar anwendbar ist, stellt eine Ausnahme dar und ist somit eng auszulegen. Ferner ist eine eindeutige und detaillierte Kenntnis des Gerichtshofs von den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften in Dzodzi-Fällen umso wichtiger, da die Bedeutung und Notwendigkeit einer Beantwortung durch den Gerichtshof möglicherweise nicht ohne Weiteres erkennbar ist⁵⁵. Es ist somit Aufgabe des vorliegenden Gerichts, dem Gerichtshof zu erläutern, warum ungeachtet dessen, dass die betreffenden unionsrechtlichen Vorschriften im Ausgangsverfahren nicht unmittelbar anwendbar sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofs gegeben ist. Werden einschlägige Angaben hierzu versäumt, so kann der Gerichtshof sich nicht einfach für zuständig erklären⁵⁶.

50 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 25), und vom 7. November 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, Rn. 19 bis 38). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Allianz Hungária Biztosító u. a. (C-32/11, EU:C:2012:663, Nr. 29).

51 Vgl. ähnlich Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache ETI u. a. (C-280/06, EU:C:2007:404, Nr. 39) und Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe in den verbundenen Rechtssachen Deutsche Post u. a. (C-203/18 und C-374/18, EU:C:2019:502, Nrn. 47 und 48).

52 Urteil vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 27).

53 Beschluss vom 9. September 2014, Parva Investitionsbanka u. a. (C-488/13, EU:C:2014:2191, Rn. 29).

54 Siehe oben, Nr. 44 der vorliegenden Schlussanträge.

55 Vgl. in diesem Sinne Ritter, C., „Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234“, *European Law Review*, 31, 2006, S. 690 bis 710, S. 709, und Iglesias Sánchez, S., „Purely Internal Situations and the Limits of EU law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?“, *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, S. 7 bis 36, S. 31.

56 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in den verbundenen Rechtssachen Venturini u. a. (C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:529, Nrn. 54 bis 62).

b) *Interesse an „begrifflicher Einheitlichkeit“*

58. Es gibt meines Erachtens noch eine *zusätzliche* Voraussetzung, die für die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Dzodzi-Fällen erfüllt sein muss. Auch wenn sich in der Rechtsprechung Anhaltspunkte für diese Voraussetzung finden⁵⁷, hat der Gerichtshof sie zugeständenermaßen bisher nicht ausdrücklich benannt. Diese zusätzliche Voraussetzung dürfte sich jedoch offenkundig gerade aus den der Dzodzi-Rechtsprechung zugrunde liegenden Grundgedanken ergeben.

59. Der Hauptgrund für die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Dzodzi-Fällen – den der Gerichtshof in seiner gesamten Rechtsprechung fast wie ein Mantra wiederholt hat – ist, dass in Fällen eines Verweises ein Interesse der Union daran besteht, eine einheitliche Auslegung der einschlägigen Unionsvorschriften zu gewährleisten, „um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern“. Demnach muss sich diese „Einheitlichkeit der Auslegung“ in Anbetracht dieser Fallgestaltungen auf ein Interesse der Union an der Wahrung der *internen Einheitlichkeit innerhalb eines Mitgliedstaats* bezogen haben und nicht, was in der Tat der herkömmlichere Fall im Unionsrecht wäre, auf die einheitliche Auslegung des Unionsrechts in allen ihren Mitgliedstaaten. Andernfalls ist schwerlich ersichtlich, wie genau die Einheitlichkeit des Unionsrechts dadurch bedroht sein könnte, dass einzelne Mitgliedstaaten außerhalb des Geltungsbereichs des Unionsrechts auf nationaler Ebene einseitig an anderen Regelungen festhalten.

60. Gleichwohl ist meines Erachtens nicht ersichtlich, warum jedweder Verweis auf Bestimmungen, Grundsätze oder Begriffe des Unionsrechts, der möglicherweise im Recht der Mitgliedstaaten zu finden ist, *notwendigerweise* ein Interesse der Union an (so etwas wie) „begrifflicher Einheitlichkeit“ nach sich ziehen sollte.

61. Ein Interesse an begrifflicher Einheitlichkeit, und zwar nicht nur seitens der Union, sondern auch, in noch größerem Maße, seitens des Mitgliedstaats, ist für mich nachvollziehbar, wenn es darum geht, eine Situation zu vermeiden, in der auf nationaler Ebene in *einem funktional und rechtlich vergleichbaren Kontext* beide Regelungskomplexe Anwendung finden. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn diese Regelungen denselben *Zweck* verfolgen und denselben *Gegenstand* betreffen. In diesen Fällen – und nur in diesen – erscheint mir sowohl wünschenswert als auch möglich, die beiden Regelungskomplexe einheitlich auszulegen.

62. In der Tat haben mehrere Generalanwälte den Gerichtshof vor den Gefahren gewarnt, die es mit sich bringt, eine Regelung außerhalb ihres Kontexts auszulegen oder sie auf einen anderen als den vom Unionsgesetzgeber vorgesehenen Sachverhalt anzuwenden⁵⁸. Ich kann nicht umhin, mich dem anzuschließen und dieselben Bedenken zu äußern. Sofern der Kontext der beiden Regelungskomplexe im Wesentlichen der gleiche ist, dürften diese Risiken jedoch geringer sein.

63. Allerdings bedarf das Erfordernis, dass innerstaatliche und unionsrechtliche Vorschriften denselben *Gegenstand* betreffen, möglicherweise einer Klarstellung. Soweit nämlich die Ersteren einen Sachverhalt regeln, der nicht in den Anwendungsbereich der Letzteren fällt, kann mit diesem Erfordernis offensichtlich nicht vollständige Übereinstimmung gemeint sein, sondern eher, dass ihre Gegenstände aneinander angrenzen, nahe beieinanderliegen oder einander sehr ähnlich sind.

⁵⁷ Einige Entscheidungen des Gerichtshofs lassen sich nämlich dahin verstehen, dass das Vorliegen eines echten Interesses der Union an der Auslegung der in Rede stehenden Bestimmungen, um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern, „festgestellt“ werden muss (vgl. insbesondere Urteil vom 7. Juli 2011, *Agafitei u. a.*, C-310/10, EU:C:2011:467, Rn. 42; vgl. auch Urteile vom 12. Juli 2012, *SC Volksbank România*, C-602/10, EU:C:2012:443, Rn. 87 und 88, und vom 19. Oktober 2017, *Europamur Alimentación*, C-295/16, EU:C:2017:782, Rn. 32), oder zumindest „denkbar“ sein muss (Urteil vom 19. Oktober 2017, *Solar Electric Martinique*, C-303/16, EU:C:2017:773, Rn. 29).

⁵⁸ Siehe oben, Nr. 41 der vorliegenden Schlussanträge.

64. Dieses Erfordernis dürfte dann erfüllt sein, wenn die nationalen Stellen die Reichweite der unionsrechtlichen Vorschriften auf „benachbarte“ Sachverhalte erstrecken wollen, um unionsrechtlich geregelte und rein innerstaatliche Sachverhalte gleich zu behandeln. Dies ist in der Tat insbesondere dann der Fall, wenn die einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften von dem unionsrechtlichen Rahmen, auf den sie verweisen, sozusagen nur „einen Schritt entfernt“ sind, sei es in ihrem sachlichen, persönlichen, räumlichen oder zeitlichen Anwendungsbereich.

65. Dieser Ansatz wird anhand von Beispielen aus der Rechtsprechung besser verständlich. Im Urteil Dzodzi betrafen die einschlägigen unionsrechtlichen und nationalen Regelungen eindeutig denselben Gegenstand: den Erwerb des Aufenthaltsrechts für Ehegatten von Unionsbürgern bzw. belgischen Staatsangehörigen. Das belgische Gericht richtete somit an den Gerichtshof die Frage, ob Frau Dzodzi dieses Recht zugestanden hätte, wenn sie in den persönlichen Anwendungsbereich der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen gefallen wäre⁵⁹. Im Urteil Leur-Bloem hatte der niederländische Gesetzgeber bei der Umsetzung unionsrechtlicher Steuervorschriften für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen, den Anwendungsbereich dieser Regelungen auch auf Fusionen zwischen zwei niederländischen Unternehmen erstreckt⁶⁰. In den Urteilen SGI und Solar Electric Martinique waren durch französische Rechtsvorschriften im Wesentlichen die Mehrwertsteuerbestimmungen der Union auf überseeische Departments und Gebiete für anwendbar erklärt worden, obwohl die Letzteren vom Anwendungsbereich der einschlägigen Richtlinien der Union ausdrücklich ausgenommen waren⁶¹. Im Urteil Europamur war durch die einschlägigen spanischen Gesetze der Anwendungsbereich der Unionsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern auch auf Praktiken zwischen Unternehmen erstreckt worden⁶². In mehreren Rechtssachen hat der Gerichtshof Fragen nach der richtigen Auslegung von Art. 101 AEUV beantwortet, soweit die betreffenden Vereinbarungen oder Praktiken den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts nicht beeinträchtigten, aber möglicherweise gegen nationale Wettbewerbsvorschriften verstießen⁶³.

66. Selbst in vielen Rechtssachen, in denen der Gerichtshof das Vorliegen eines unmittelbaren und unbedingten Verweises großzügig beurteilt haben mag – wie etwa in den Urteilen Fournier, Ostas oder BIAO⁶⁴ – bleibt es dabei, dass die betreffenden nationalen Vorschriften lediglich eine „Ein-Schritt“-Erweiterung des Anwendungsbereichs der einschlägigen Unionsvorschriften vorgenommen hatten⁶⁵.

67. Je weiter sich die nationalen Rechtsvorschriften jedoch von dem Kontext entfernen, für den die Unionsvorschriften gestaltet wurden und Anwendung finden, desto geringer wird das Interesse der Union (und des betreffenden Mitgliedstaats), begriffliche Einheitlichkeit zu wahren, und desto schwächer wird die Grundlage für die Zuständigkeit des Gerichtshofs. Der Gerichtshof könnte vielleicht eine Zuständigkeit für die Auslegung einer Unionsregelung über die Beförderung von Schweinen im Kraftverkehr für sich in Anspruch nehmen, wenn ein Mitgliedstaat den

59 Urteil Dzodzi, Rn. 29 bis 43.

60 Urteil vom 17. Juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, Rn. 31 und 32).

61 Urteile vom 19. Oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, Rn. 29), bzw. vom 27. Juni 2018, SGI und Valériane (C-459/17 und C-460/17, EU:C:2018:501, Rn. 28).

62 Urteil vom 19. Oktober 2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, Rn. 31).

63 Vgl. u. a. die oben in Fn. 17 genannte Rechtsprechung.

64 Urteile vom 12. November 1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, Rn. 23) (Aufnahme eines in der Unionsrichtlinie über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung enthaltenen Begriffs in ein Abkommen zum gleichen Gegenstand); vom 7. Januar 2003, BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, Rn. 68 bis 77) (Erstreckung einer unionsrechtlichen Buchführungsregelung auf bestimmte, nicht vom Anwendungsbereich der einschlägigen Unionsrichtlinie erfasste Fälle), bzw. vom 14. Januar 2016, Ostas celtnieks (C-234/14, EU:C:2016:6, Rn. 17 bis 19) (Erstreckung der Unionsvorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe auf Fälle unterhalb des in der einschlägigen Unionsrichtlinie festgelegten Schwellenwerts).

65 Vgl. aber auch Urteil vom 12. Juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, Rn. 85 bis 93), wo der Gerichtshof eine Auslegung der Unionsvorschriften über Verbraucherkreditverträge zur Entscheidung annahm, obwohl diese Vorschriften im Ausgangsverfahren zeitlich und sachlich nicht anwendbar waren. Es ist gleichwohl unbestreitbar, dass beide Regelungskomplexe auf sehr ähnliche Sachverhalte anwendbar waren, da sie denselben Gegenstand (Kreditverträge) betrafen und denselben Zweck verfolgten (Schutz der Verbraucher).

Anwendungsbereich der Regelung auf die Beförderung von Schafen im Kraftverkehr erstrecken würde. Würde der Gerichtshof sich dann aber auch nach dem Urteil Dzodzi für zuständig erklären, wenn ein Mitgliedstaat diese Regelungen oder auch nur einige wenige ausgewählte Bestimmungen dieser Regelungen, durch einen eindeutigen und unbedingten Verweis auf die Beförderung von Menschen im Weltall erstrecken würde?

68. Selbstverständlich sind die Stellen der Mitgliedstaaten in keiner Weise daran gehindert, sich an bestehenden unionsrechtlichen Regelungen zu orientieren und diese – oder bestimmte darin verwendete Grundsätze, Begriffe und Formulierungen – zur Regelung *anderer* Bereiche zu übernehmen. Doch die Kreativität, mit der sie die Unionsregelungen mit neuen Dingen verknüpfen, kann nicht eine anomale und unbegrenzte Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Folge haben.

69. Der zugrunde liegende Gedanke ist somit derjenige der Schritte. Als Faustregel gilt, dass es unproblematisch sein kann, einen Schritt aus dem bestehenden unionsrechtlichen Rahmen heraus zu machen, wenn dabei der allgemeine Grundgedanke dieses Rahmens gewahrt wird. Mehrere kleine Schritte für den nationalen Gesetzgeber werden jedoch unvermittelt zu einem ziemlich großen Sprung für den Gerichtshof, der dann im Kern mittelbar über einen Fall entscheiden soll, der mit dem ursprünglichen Unionsrechtsakt sehr wenig zu tun hat.

c) Zwischenergebnis

70. Zusammenfassend kann eine Zuständigkeit des Gerichtshofs für eine Rechtssache, in der das in Rede stehende Unionsrecht im Verfahren vor dem nationalen Gericht infolge dessen Anwendung findet, dass es auf der nationalen Ebene über seinen ursprünglich vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus ausgedehnt wurde, nur angenommen werden, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind.

71. *Erstens* muss das nationale Recht einen unmittelbaren und unbedingten Verweis auf die Unionsvorschrift enthalten, deren Auslegung durch den Gerichtshof begehrt wird, der diese unionsrechtliche Bestimmung nicht nur auf den vorliegenden Sachverhalt eindeutig für anwendbar erklärt, sondern der auch dazu führt, dass die vom Gerichtshof gegebenen Hinweise für das nationale Gericht in der betreffenden Rechtssache bindend sind.

72. *Zweitens* müssen die durch das nationale Recht ausgedehnten Unionsregelungen weiterhin in einem funktionell und rechtlich vergleichbaren Kontext Anwendung finden, in dem weiterhin ein Interesse an der Wahrung begrifflicher Einheitlichkeit besteht und in dem die Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften für das vorliegende Gericht weiterhin von einem gewissen praktischen Nutzen sein kann.

73. *Drittens* ist das vorliegende Gericht verpflichtet, klar und deutlich zu erläutern, inwieweit die beiden oben genannten Voraussetzungen in der betreffenden Rechtssache erfüllt sind, und hierzu die einschlägigen Vorschriften des nationalen Rechts darzulegen.

74. Anhand dieses Rahmens werde ich jetzt prüfen, ob der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache zuständig ist.

3. Vorliegende Rechtssache

75. Erstens sind, um mit der letzteren verfahrensbezogenen Voraussetzung zu beginnen, die Angaben, die der Gerichtshof benötigt, um über seine Zuständigkeit zu entscheiden, im Vorabentscheidungsersuchen klar dargelegt. Das vorliegende Gericht hat nämlich umfassend erläutert, warum seiner Auffassung nach der Gerichtshof nach der Dzodzi-Rechtsprechung zuständig ist. Der Gerichtshof braucht sich daher in dieser Hinsicht nicht auf Annahmen zum nationalen Recht zu stützen.

76. Zweitens ist unstrittig, dass das einschlägige nationale Gesetz, die AO, einen „unmittelbaren und unbedingten“ Verweis auf die Bestimmungen der Verordnung 2016/679 vornimmt. Einen ausdrücklichen Verweis auf diese Verordnung enthalten die §§ 2a, 32b und 32e AO. Ferner sieht § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO vor, dass die Wendung „in der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung zivilrechtlicher Ansprüche oder in der Verteidigung [gegen] ... zivilrechtlich[e] Ansprüche“ im Licht von Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 auszulegen ist⁶⁶. Die Absicht, beide Regelungskomplexe einander anzugleichen, wird auch aus der Begründung dieses Gesetzes deutlich. Es ist ferner auch unstrittig, dass die Antwort des Gerichtshofs für das vorliegende Gericht bindend wäre.

77. Drittens habe ich jedoch starke Zweifel daran, dass ein Interesse an der Wahrung begrifflicher Einheitlichkeit besteht. Die betreffenden unionsrechtlichen bzw. nationalen Bestimmungen dürften nämlich – bei ihrer Betrachtung sowohl auf der *Makroebene* (im Kontext des Rechtsinstruments, zu dem sie gehören) als auch auf der *Mikroebene* (allein auf die konkrete Bestimmung abstellend) – weder denselben Zweck verfolgen noch denselben Gegenstand betreffen.

78. Zunächst bedarf wohl keiner besonderen Hervorhebung, welche erheblichen Unterschiede im Hinblick auf Inhalt und Zweck zwischen den verschiedenen rechtlichen Rahmen beider Bestimmungen bestehen. Art. 23 Abs. 1 ist eine Bestimmung der Datenschutz-Grundverordnung, einem *Komplex* von Regelungen, der die Verarbeitung personenbezogener Daten im Binnenmarkt regelt⁶⁷. Diese Verordnung legt in erster Linie Grenzen für den Einsatz der Datenverarbeitung fest, um die Grundrechte betroffener Personen zu schützen.

79. Dagegen ist § 32c Abs. 1 Nr. 2 eine Bestimmung der deutschen Abgabenordnung, eines insgesamt völlig anderen Rechtsinstruments. Die in diesem Instrument enthaltenen Bestimmungen, einschließlich deren über die Datenverarbeitung, zielen darauf ab, eine einheitliche und rechtmäßige Besteuerung zu gewährleisten und das Steueraufkommen zu sichern.

80. Ferner unterscheiden sich die beiden konkreten Bestimmungen, ob in Verbindung miteinander oder jeweils für sich genommen, auch in ihren Zielen und ihrem Inhalt.

81. Art. 23 der Verordnung 2016/679 regelt, wann die Union oder die Mitgliedstaaten Beschränkungen der betroffenen Personen normalerweise in Kapitel III der Verordnung 2016/679 garantierten Rechte (z. B. der Rechte auf Auskunft, Berichtigung und Löschung) bzw. der entsprechenden den Verantwortlichen auferlegten Pflichten (z. B. Informationspflichten) vorsehen dürfen. In den dort aufgeführten Fällen (die eng auszulegen sind) können bestimmte öffentliche oder private Interessen das Grundrecht des Einzelnen auf den Schutz personenbezogener Daten einschränken⁶⁸.

⁶⁶ Vollständig angeführt oben in Nr. 11 der vorliegenden Schlussanträge.

⁶⁷ Vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 2 und 4 und Art. 1 der Verordnung 2016/679.

⁶⁸ Vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 4 und 73 der Verordnung 2016/679. Allgemeiner Feiler, L., Forgó, N., Weig, M., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Commentary*, GLP, 2018, S. 138 bis 140; Moore, D., „Comment to Article 23 – Restrictions“, in Kuner, C., Bygrave, L., Docksey, C., Drechsler, L. (Hrsg.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Commentary*, Oxford University Press, 2020, S. 543 bis 554; und Ehmann, E., Selmayer, M. (Hrsg.), *Datenschutz-Grundverordnung: Kommentar*. 2. Aufl., C.H. Beck, 2018, S. 467 bis 469.

82. Dagegen ist § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO – der im Ersten Teil, Vierter Abschnitt („Verarbeitung geschützter Daten und Steuergeheimnis“) der AO steht – Teil eines Regelungskomplexes, der regeln soll, wann die deutschen Finanzbehörden Daten von Steuerpflichtigen, die ihnen im Rahmen von Steuerverfahren bekannt geworden sind, offenbaren oder verwerten können (oder nicht). In diesem Rahmen, wirken diese Regelungen, wie auch die vorliegende Rechtssache zeigt, letztlich als Beschränkungen oder Einschränkungen des Rechts des Einzelnen auf Zugang zu bei den Behörden vorhandenen Informationen.

83. Konkret erläutert das vorlegende Gericht, dass § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO eingeführt wurde, um eine Benachteiligung der Finanzverwaltung im Rahmen eines Insolvenzverfahrens abzustellen. Nach deutschem Recht stellt eine Insolvenzanfechtungsklage eine zivilrechtliche Klage dar, die vor den Zivilgerichten zu erheben ist. Das deutsche Insolvenzrecht stellt privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Gläubiger gleich, so dass öffentlich-rechtliche Forderungen, wie z. B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, keinen Vorrang haben.

84. Dessen ungeachtet waren, wie das vorlegende Gericht weiter ausführt, die Finanzbehörden vor dem Erlass von § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO praktisch schlechter gestellt als jeder andere private Gläubiger. Insolvenzverwalter konnten nämlich dank einer auskunftsfreundlichen nationalen Rechtsprechung zu den Regelungen über die Informationsfreiheit und den Zugang zu Informationen von den Finanzbehörden Zugang zu Steuerinformationen über den Insolvenzschuldner verlangen. Somit konnten die Verwalter in voller Kenntnis entscheiden, ob sie Insolvenzanfechtungsansprüche gegen Finanzbehörden geltend machen wollten. Diese Möglichkeit besteht gegenüber privaten Gläubigern des Insolvenzschuldners nicht, da diese Gläubiger nicht den gesetzlichen Bestimmungen über die Informationsfreiheit unterliegen.

85. Vor dem Hintergrund dieses gesetzlichen Kontexts und dieser Praxis hat der deutsche Gesetzgeber § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO eingeführt, um zu verhindern, dass die Finanzbehörden schlechter gestellt werden als andere private Gläubiger in Insolvenzverfahren.

86. Dementsprechend sind die *Zwecke* der beiden Bestimmungen ebenfalls verschieden: Art. 23 der Verordnung 2016/679 soll die Achtung der Grundrechte natürlicher Personen, die von der Datenverarbeitung betroffen sind (z. B. Privat- und Familienleben), und die Notwendigkeit des Schutzes anderer berechtigter Interessen in einer demokratischen Gesellschaft (z. B. nationale Sicherheit) miteinander in einen angemessenen Ausgleich bringen. Dagegen soll § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO ein als solches wahrgenommenes Ungleichgewicht hinsichtlich der Finanzbehörden ausgleichen, wenn im Rahmen eines Insolvenzverfahrens Anfechtungsansprüche erhoben werden.

87. Außerdem beschränkt sich § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO zur Erreichung dieses Zwecks keineswegs darauf, die Reichweite von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 einfach auf bestimmte „benachbarte“ Sachverhalte zu erstrecken, sondern „übernimmt“ vielmehr eine Bestimmung aus der letzteren Richtlinie und wendet sie im Wege eines interessanten gesetzlichen Verweises auf einen durchaus unterschiedlichen Sachverhalt an. Diese gesetzgeberische Konstruktion ist jedoch nur möglich, weil zuvor bereits in anderen Bestandteilen des nationalen Rechtsrahmens der sachliche und persönliche Anwendungsbereich der Verordnung 2016/679 anderweitig mehrfach erweitert wurde.

88. Erstens gilt Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 nur für *natürliche* Personen, während § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO für alle natürlichen und *juristischen* Personen gilt. Tatsächlich wird in der vorliegenden Rechtssache Zugang zu Informationen in Bezug auf Steuerdaten einer *juristischen* Person begehrt. Dies dürfte nicht lediglich ein Detail am Rande sein: Die nach Art. 23 Abs. 1 erforderliche Abwägung kann für Daten, die sich auf eine juristische Person beziehen, auf die die Verordnung 2016/679 nicht einmal Anwendung findet, möglicherweise nicht zwangsläufig in gleicher Weise durchzuführen sein, so dass sich aus dieser Verordnung für einen solchen Fall auch keine

abwägungsrelevanten oder gesetzlichen Wertungen ergeben. Das Interesse einer natürlichen Person, ihre eigene Privatsphäre und die ihrer Familie zu schützen, kann mit dem Interesse einer juristischen Person, die möglicherweise Daten zu schützen hat, die z. B. ihr Geschäft, ihre Organisation oder ihre steuerliche Situation betreffen, kaum vergleichbar sein.

89. Zweitens ist, wie die deutsche Regierung erläutert hat, der Insolvenzverwalter nach nationalem Recht ein „Dritter“⁶⁹, was den Zugang zu Daten des Insolvenzschuldners angeht. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Insolvenzverwalter auf der Grundlage von Rechten handelt, die die betroffene Person (das verwaltete Unternehmen) ihm übertragen hat. Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 betrifft jedoch Rechte der betroffenen Personen und Pflichten der Verantwortlichen. Den Zugang Dritter zu bei Behörden vorhandenen Informationen betrifft diese Bestimmung schlicht überhaupt nicht.

90. Drittens betrifft Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 im Gegensatz zu § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO nicht Beschränkungen von Anträgen auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen aufgrund von Regelungen zu Transparenz und Offenheit. Die Unionsbestimmung regelt die zulässigen Beschränkungen der Rechte betroffener Personen (einschließlich des Auskunftsrechts) zur Durchsetzung ihrer Datenschutzrechte gegenüber Dateninhabern und Auftragsverarbeitern (unabhängig davon, ob es sich um privat- oder öffentlich-rechtliche Personen handelt).

91. Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 ist daher eine Bestimmung, die konkrete Ausnahmen von bestimmten Rechten betroffener Personen zulässt, die sich aus der Systematik und den Grundgedanken der Datenschutz-Grundverordnung ergeben. Sie soll die Grundrechte Einzelner, d. h. natürlicher Personen, und bestimmte wesentliche öffentliche und private Interessen miteinander in einen angemessenen Ausgleich bringen.

92. § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO enthält ein „Transplantat“ dieser Bestimmung, das einen bestimmten Ausgleich in einem völlig anderen gesetzlichen und tatsächlichen Kontext herstellen soll. Die nationale Bestimmung dient nämlich dazu, einer allzu großen Reichweite der innerstaatlichen Vorschriften über den Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen entgegenzuwirken, indem bestimmten (dritten) Parteien der Zugang zu Steuerinformationen verwehrt wird, um im Rahmen von Anfechtungsklagen in Insolvenzverfahren ein Gleichgewicht zwischen den Parteien (wieder)herzustellen.

93. Im Ergebnis sind Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 und § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO jeweils Teil unterschiedlicher Regelungswerke; sie verfolgen unterschiedliche Ziele und folgen völlig anderen Grundgedanken. Meines Erachtens ist nicht ersichtlich, inwiefern ein Interesse an der Wahrung einer begrifflichen Einheitlichkeit zwischen beiden bestehen sollte; dies gilt gewiss für ein Interesse der Union und möglicherweise auch für ein Interesse der Bundesrepublik Deutschland.

94. Auf dieser Grundlage schlage ich dem Gerichtshof vor, sich für die Beantwortung der vorgelegten Fragen in der vorliegenden Rechtssache für nicht zuständig zu erklären.

95. Da es jedoch meine Pflicht ist, den Gerichtshof (vollumfassend) zu unterstützen, werde ich kurz auf den Inhalt der vorgelegten Fragen eingehen, allerdings mit der wichtigen Einschränkung, dass der Gerichtshof meines Erachtens aufgrund all dessen, was gerade erläutert wurde, dem vorliegenden Gericht keine Antwort geben kann, die für den bei ihm anhängigen Rechtsstreit von Nutzen wäre.

⁶⁹ Zu diesem Begriff in der Verordnung 2016/679 vgl. Art. 4 Nr. 10.

96. Metaphorisch gesprochen ist es so, als würde ein Eishockeyschiedsrichter gefragt, ob die Ausnahme vom Verbot eines unerlaubten Weitschusses gilt, wenn beide Mannschaften in Unterzahl sind, aber nur ein Torwart seinen Torraum verlässt und sich in Richtung des Pucks bewegt, und wenn diese Frage von jemandem, der im Zuschauerraum der Eissporthalle Schach spielt, zur Entscheidung der Frage gestellt wird, ob er vielleicht eine Rochade mit seiner Dame machen könnte. Die Antwort auf diese Frage dürfte sicherlich sein, dass die Eishockeyregeln einen solchen Zug *nicht ausschließen*, doch liegt dies vermutlich daran, dass davon ausgegangen werden darf, dass die Eishockeyregeln im Hinblick auf Versuche, im Schach eine Rochade mit der Dame zu machen, nichts zu besagen haben.

B. Inhalt der Vorabentscheidungsfragen

97. Mit seinen drei Fragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine nationale Vorschrift – wie § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO – die das Recht auf Zugang zu bei den Finanzbehörden vorhandenen personenbezogenen Daten einschränkt, wenn diese Daten zur Geltendmachung von Insolvenzanfechtungsansprüchen gegen diese Behörden verwendet werden können, mit Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 vereinbar ist.

98. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, kann diese Frage nur bejaht werden. Aufgrund ihres unterschiedlichen Inhalts, Anwendungsbereichs und Ziels sagt die Verordnung 2016/679 zu der von den deutschen Stellen getroffenen *konkreten* gesetzgeberischen Entscheidung, den Anwendungsbereich der nationalen Regelungen über die Informationsfreiheit im Rahmen von Insolvenzverfahren einzuschränken, um private und öffentlich-rechtliche Gläubiger wieder gleichzustellen, nichts aus.

99. Gleichwohl werde ich trotz der logischen Schwierigkeiten, die sich ergeben, wenn die fragliche Unionsvorschrift in den Sachverhalt der Rechtssache „eingebaut“ wird, im Folgenden den Versuch unternehmen, sie so auszulegen, *als ob* sie auf einen Sachverhalt wie denjenigen des Ausgangsverfahrens anwendbar wäre.

1. Erste Frage

100. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 Beschränkungen zulässt, die aus einem Interesse der *Behörden* und nicht zum Schutz der Interessen privater Parteien eingeführt wurden.

101. Das vorlegende Gericht führt an, dass der nationale Gesetzgeber offensichtlich von einer solchen Möglichkeit ausgehe: § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO verweise ausdrücklich auf Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679. Nach einer bestimmten, in der Lehre vertretenen Ansicht ließen jedoch die Fälle in Art. 23 Abs. 1 Buchst. i und j lediglich Beschränkungen aus einem privaten Interesse zu, so dass die Verfolgung eines öffentlichen Ziels nicht „gedeckt“ sein könnte.

102. Nach Ansicht des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der tschechischen und deutschen Regierung ist die erste Frage zu bejahen. Was die (abstrakte) Frage der Auslegung von Art. 23 Abs. 1 Buchst. i und j angeht, stimme ich mit ihrer Ansicht überein. Weder dem Wortlaut noch der Zielsetzung von Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 ist zu entnehmen, dass diese Bestimmung auf *Behörden* nicht anwendbar wäre.

103. Buchst. j bezieht sich lediglich auf die „Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche“, ohne irgendeine Einschränkung danach vorzunehmen, ob es sich um private oder öffentliche Verfahrensparteien handelt. Im Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 (bzw. im 73. Erwägungsgrund) spricht nichts dafür, dass vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift zivilrechtliche Klagen, an denen Behörden als Kläger oder Beklagte beteiligt sind, ausgenommen sein sollten.

104. Außerdem ist meines Erachtens, auch wenn zivilrechtliche Ansprüche zumeist zwischen Privatpersonen aus privaten Interessen geltend gemacht werden, kein vernünftiger Grund dafür ersichtlich, dass der Unionsgesetzgeber zivilrechtliche Verfahren, an denen Behörden als Parteien beteiligt sind, hätte anders behandeln wollen. Eine derartige Regelung, mit der bestimmten Klägern mehr Rechte als anderen Klägern hätten eingeräumt werden sollen, wäre meines Erachtens eher ungewöhnlich.

105. Das Ziel der Regelung in Buchst. j liegt, davon gehe ich aus, darin, dem Unionsgesetzgeber oder dem nationalen Gesetzgeber eine Regelung zu ermöglichen, wonach in Verfahren zur Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche bestimmte Regelungen über Auskunfts- und Offenlegungspflichten zur Beweisermittlung im Fall eines Widerspruchs Vorrang vor den allgemeinen, sich aus dem Datenschutz ergebenden Regelungen haben. In der Tat sehen die meisten Rechtsordnungen besondere Auskunfts- und Offenlegungspflichten zur Beweisermittlung im Rahmen gerichtlicher Verfahren, einschließlich zivilrechtlicher Verfahren, vor. Die Regelungen der Mitgliedstaaten unterscheiden sich jedoch erheblich. Angesichts der Bedeutung solcher Regelungen kann möglicherweise davon ausgegangen werden, dass der Unionsgesetzgeber vorsehen könnte, dass ihre Anwendung von datenschutzrechtlichen Regelungen unberührt bleiben sollte. Dies muss logischerweise unabhängig davon, ob die Parteien Subjekte des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts sind, und unabhängig von dem privaten oder öffentlichen Interesse, das ihrer Klage oder Verteidigung zugrunde liegt, der Fall sein.

106. Die Kommission vertritt jedoch die gegenteilige Ansicht. In Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 werde eine Grundsatzunterscheidung vorgenommen zwischen den Ausnahmen, die auf die Wahrung *öffentlicher Interessen* abzielten, in den Buchst. a bis h und denjenigen, die auf die Wahrung *privater Interessen* abzielten, in den Buchst. i und j dieses Artikels. Buchst. j sei in der Vorgängerregelung der derzeitigen Bestimmung (Art. 13 der Richtlinie 95/46/EG⁷⁰) nicht enthalten gewesen, sondern erst durch die aktuelle Verordnung hinzugefügt worden. Da er am Ende und nicht am Anfang der Aufzählung eingefügt worden sei, müsse Buchst. j ebenso wie Buchst. i auf die Wahrung privater Interessen ausgerichtet sein.

107. Im Übrigen hätten mit der Hinzufügung von Buchst. j die Feststellungen des Gerichtshofs im Urteil *Promusicae*⁷¹ kodifiziert werden sollen, wo der Gerichtshof eine *offenkundige Lücke* in den dem aktuellen Art. 23 entsprechenden Bestimmungen im Hinblick auf die Möglichkeit (privater) Parteien zur Durchsetzung ihrer Rechte vor den nationalen Gerichten festgestellt habe. Die Änderung habe einen sehr konkreten und engen Anwendungsbereich gehabt.

108. Die Ansicht der Kommission findet jedoch meines Erachtens weder im Wortlaut der Verordnung 2016/679 noch in den Vorarbeiten eine Stütze. Insbesondere in Bezug auf Letztere ist meines Erachtens eher verwunderlich, dass die Kommission dem Gerichtshof keinerlei Dokumente hierfür vorgelegt oder zumindest in ihren Erklärungen angeführt hat.

109. Aus den öffentlich zugänglichen Vorarbeiten ergibt sich jedenfalls offenbar, dass Buchst. j in dem von der Kommission 2012 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung nicht enthalten war⁷². Dieser Punkt wurde später vom Rat eingefügt⁷³. In den Dokumenten, die ich prüfen konnte, konnte ich jedoch keinen Anhaltspunkt dafür finden, dass der Unionsgesetzgeber beabsichtigt hätte, den

70 Richtlinie 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).

71 Urteil vom 29. Januar 2008 (C-275/06, EU:C:2008:54, Rn. 51 bis 55).

72 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) COM(2012) 11 final vom 25. Januar 2012 (S. 54 und 55).

73 Vgl. u. a. Ratsdokumente 9398/15 vom 1. Juni 2015 (S. 145 und 146) und 9565/15 vom 11. Juni 2015 (S. 107 und 108).

Anwendungsbereich dieser Änderung auf die Durchsetzungsansprüche privater Parteien zu begrenzen⁷⁴. Auch konnte ich keinen konkreten Hinweis darauf finden, dass der Unionsgesetzgeber die Aufzählung möglicher Beschränkungen entsprechend der von der Kommission vorgetragene Zweiteilung aufgebaut hätte.

110. Auch das Vorbringen, wonach der Anwendungsbereich von Buchst. j eher eng gefasst sein soll, da der Unionsgesetzgeber lediglich auf das Urteil *Promusicae* habe reagieren wollen, überzeugt mich nicht.

111. Buchst. j mag durchaus durch das Urteil *Promusicae* veranlasst worden sein. Meines Erachtens ist jedoch nicht ersichtlich, warum der Gesetzgeber, nachdem diese Frage durch das Urteil einmal „eröffnet“ worden war, notwendigerweise die Absicht gehabt haben sollte, die Änderung auf den konkreten Sachverhalt jenes Rechtsstreits zu begrenzen. Warum sollte die Änderung auf zivilrechtliche Ansprüche begrenzt werden, die von *privaten Parteien* aus *privaten Interessen* geltend gemacht werden? Wie oben in den Nrn. 104 und 105 ausgeführt, erschiene eine solche Regelung wenig sinnvoll.

112. Ich sehe daher keinen Grund für die Schlussfolgerung, dass Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 die Einführung von Beschränkungen nur zulässt, soweit die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche von Privatpersonen betrieben wird.

2. Zweite Frage

113. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Formulierung „Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche“ in Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 auch die *Verteidigung* gegen zivilrechtliche Ansprüche umfasst und, falls ja, ob der Anspruch bereits geltend gemacht sein muss.

114. Das vorlegende Gericht erläutert, dass mit § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO im Wesentlichen der Grundsatz aufgestellt werde, dass die Auskunftspflichten sich in einem Fall wie demjenigen des Ausgangsverfahrens allein nach dem Zivilrecht richteten. Nach diesen (nationalen) Vorschriften beständen Auskunfts- und Offenlegungspflichten zur Beweisermittlung jedoch nur dann, wenn ein Insolvenzanfechtungsanspruch dem Grunde nach *feststehe* und es nur noch um die nähere *Bestimmung von Art und Umfang* des Anspruchs gehe. Solange eine Rückgewährpflicht nicht feststehe, habe sich der Insolvenzverwalter dementsprechend wegen aller Auskünfte an den Insolvenzschuldner zu halten.

115. Der in der deutschen Fassung von Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 verwendete Begriff „*Durchsetzung*“ beziehe sich nach herkömmlichem Verständnis auf die Sphäre des Anspruchsinhabers und werde in erster Linie als Synonym für die Vollziehung oder Vollstreckung eines seinem Grunde nach bereits feststehenden Anspruchs verwendet. Dieser Begriff entspreche in der Tat den Begriffen „*enforcement*“ in der englischen und „*exécution*“ in der französischen Sprachfassung der Verordnung. Aufgrund dessen hält es das vorlegende Gericht für fraglich, ob die Verteidigung gegen zivilrechtliche Ansprüche unter den Begriff „*Durchsetzung*“ subsumiert werden könne. Das Gericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in anderen Bestimmungen der Verordnung von der „*Geltendmachung*“, „*Ausübung*“ oder „*Verteidigung*“ von Rechtsansprüchen die Rede sei⁷⁵.

⁷⁴ Abgesehen von der allgemeineren systematischen Frage, inwieweit eine solche angebliche Absicht tatsächlich relevant zu sein hat, wenn sie im Gesetzestext und in den Erwägungsgründen des Rechtsakts in keiner Weise zum Ausdruck kommt – vgl. im Einzelnen meine Schlussanträge in der Rechtssache BV (C-129/19, EU:C:2020:375, Nrn. 119 bis 123).

⁷⁵ Art. 9 Abs. 2 Buchst. f, Art. 17 Abs. 3 Buchst. e, Art. 18 Abs. 1 Buchst. c und Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 Satz 2 und Art. 49 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679.

116. Sofern der Ausdruck „Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche“ die *Verteidigung* der Finanzbehörden gegen solche Ansprüche einschließe, stelle sich die weitere Frage, ob die Ansprüche (hier die Insolvenzanfechtungsansprüche) bereits geltend gemacht sein müssten, oder ob es ausreiche, dass die Informationen verlangt würden, um solche Ansprüche zu prüfen. Der Wortlaut des § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO stelle nämlich auf die Verteidigung des Rechtsträgers der Finanzbehörde gegen „gegen ihn *geltend gemachte* zivilrechtliche Ansprüche ...“ ab⁷⁶. Dies impliziere, dass der Anspruchsinhaber sich gegenüber dem Anspruchsgegner schon eines Anspruchs berühmt habe, und dieser dem Grunde nach bereits konkretisiert sei. Eine andere Auslegung des Wortlauts sei jedoch ebenfalls möglich. Wenn die nationale Regelung den Anspruch auf Zugang zu Steuerdaten nur in Vollstreckungsverfahren ausschließen sollte, liefe die Norm außerdem weitgehend leer, denn der Insolvenzverwalter hätte die erforderlichen Daten schon vorher erlangt. Das vorlegende Gericht würde § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO somit eher dahin verstehen, dass die Formulierung „geltend gemacht“ auch „noch geltend zu machende“ bzw. „mögliche“ Ansprüche umfasse.

117. Auch was diese zweite Frage angeht, stimme ich mit den Ansichten des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der tschechischen und der deutschen Regierung überein.

118. Zunächst einmal dürfte meines Erachtens mit der *Durchsetzung* zivilrechtlicher Ansprüche notwendigerweise eine Bewertung des Vorbringens für das Bestehen bzw. auch für das Nichtbestehen des Anspruchs verbunden sein. Die gegenteilige Auslegung wäre mit dem Grundsatz der Waffengleichheit unvereinbar. Sie würde nämlich das prozessuale Gleichgewicht zwischen den Parteien des gerichtlichen Verfahrens stören, indem sie den Kläger bevorzugen würde. Dementsprechend muss der Begriff „Durchsetzung“ auch denjenigen der „Verteidigung“ gegen den vom Kläger erhobenen Anspruch umfassen.

119. Diese Schlussfolgerung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass andere Bestimmungen dieser Verordnung die Formulierung „Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung“ eines Rechts im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens verwenden. Erstens könnten diese Bestimmungen zu anderen Zeitpunkten von anderen „Urhebern“ verfasst worden sein (wie erwähnt, wurde Buchst. j vom Rat zu einem späteren Zeitpunkt hinzugefügt). Zweitens wird in diesen anderen Bestimmungen nicht zugleich der Begriff „Durchsetzung“ verwendet; sie eignen sich somit nicht für einen sinnvollen Vergleich.

120. Aus den gleichen Gründen bin ich auch der Ansicht, dass die Einschränkung in Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 nicht davon abhängt, dass zivilrechtliche Ansprüche bereits geltend gemacht wurden.

121. Zwar kann der in der Verordnung verwendete Begriff in verschiedenen Sprachen⁷⁷ dahin verstanden werden, dass er sich nur auf die Vollstreckungsphase des Verfahrens bezieht, also auf jene Phase, in der die Rechtstreue einer Partei notfalls durch Zwang hergestellt wird. Dieser Begriff kann jedoch auch in einem weiteren Sinne dahin verstanden werden, dass er sich auf den Beginn eines Verfahrens bezieht, in dem das materielle Recht einer Person anerkannt und somit geschützt wird.

⁷⁶ Hervorhebung nur hier.

⁷⁷ Dieser Ausdruck entspricht u. a. der tschechischen („vymáhání“), der spanischen („ejecución“), der finnischen („täytäntöönpano“), der italienischen („esecuzione“), der portugiesischen („execução“) und der slowakischen („vymáhanie“) Fassung der Verordnung.

122. Meines Erachtens ist die letztere Auslegung vorzuziehen. Mir erscheint nicht nachvollziehbar, warum der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten gestatten sollte, an bestimmten Regelungen über Auskunfts- und Offenlegungspflichten zur Beweisermittlung nicht für alle, sondern nur für bestimmte Arten oder Phasen von Zivilverfahren festzuhalten. Wenn Gründe des Schutzes der Integrität und Fairness zivilrechtlicher Verfahren es den Mitgliedstaaten gestatten, Beschränkungen der Rechte von betroffenen Personen (und der Pflichten von Verantwortlichen) einzuführen, sollten diese Regeln wohl grundsätzlich in jeder Phase des Verfahrens gelten⁷⁸.

123. Die gegenteilige Auslegung erschiene ebenfalls nicht einleuchtend: Warum sollte den Mitgliedstaaten eine Einschränkung des Zugangs in der letzten (oder der Vollstreckungs-)Phase des Verfahrens gestattet sein, vorher jedoch nicht? Wie das vorliegende Gericht zu Recht anführt, hätte der Verwalter bis dahin die begehrten Informationen erlangt, und die Regel zur Einschränkung des Zugangs wäre bedeutungslos geworden.

124. Ich komme somit zu dem Ergebnis, dass die Formulierung „Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche“ in Art. 23 Abs. 1 Buchst. j der Verordnung 2016/679 auch die Verteidigung gegen zivilrechtliche Ansprüche umfasst und nicht auf Fälle begrenzt ist, in denen der Anspruch bereits geltend gemacht wurde.

3. Dritte Frage

125. Schließlich möchte das vorliegende Gericht mit seiner dritten Frage im Wesentlichen wissen, ob eine nationale Vorschrift wie § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO, die das Recht auf Zugang zu bei den Finanzbehörden vorhandenen Daten einschränkt, wenn diese Daten zur Geltendmachung von Insolvenzanfechtungsansprüchen gegen diese Behörden verwendet werden können, mit Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 vereinbar ist.

126. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO nicht auf Buchst. e, sondern auf Buchst. j des Art. 23 Abs. 1 verweise. Das Gericht schließt jedoch nicht aus, dass Buchst. e dennoch eine wirksame Grundlage für die nationale Vorschrift sein könnte. Insoweit fragt sich das vorliegende Gericht, ob die mit § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO verfolgten Ziele – die Finanzbehörden bei Insolvenzanfechtungsansprüchen mit anderen Gläubigern gleichzustellen, um eine einheitliche Besteuerung zu gewährleisten und das Steueraufkommen zu sichern – als „wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses“ im Sinne von Buchst. e angesehen werden könnten. Das vorliegende Gericht möchte ferner wissen, ob die in Rede stehende nationale Vorschrift zum „Steuerbereich“ im Sinne von Buchst. e gehört, da der Gegenstand des bei ihm anhängigen Rechtsstreits nicht dem Steuerrecht, sondern dem Insolvenzrecht unterliegt.

127. Insoweit, aber mit der oben bereits angeführten Einschränkung⁷⁹, stimme ich wiederum mit dem Land Nordrhein-Westfalen sowie der tschechischen und der deutschen Regierung darin überein, dass diese Frage zu bejahen ist.

⁷⁸ Vgl. entsprechend die nachvollziehbar weitere Auffassung des Gerichtshofs zur Auslegung des Ausdrucks „in zivil- oder handelsrechtlichen Verfahren weitergegeben werden [dürfen]“ im Hinblick darauf, ob diese Verfahren tatsächlich bereits anhängig sein müssen, im Urteil vom 13. September 2018, Buccioli (C-594/16, EU:C:2018:717, Rn. 35).

⁷⁹ Nrn. 93 bis 95 der vorliegenden Schlussanträge.

128. Nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 sind Beschränkungen zum Schutz „sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses ... eines Mitgliedstaats, insbesondere eines *wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses* der Union oder eines Mitgliedstaats, etwa im Währungs-, Haushalts- und *Steuerbereich*“, zulässig⁸⁰. Bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich somit, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, Beschränkungen bestimmter durch diese Verordnung gewährter Rechte einzuführen, um wirtschaftliche Interessen im Steuerbereich zu verfolgen.

129. Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 greift im Wesentlichen den Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 95/46⁸¹ auf, zu dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass „eine Beschränkung des durch die Richtlinie 95/46 gewährten Datenschutzes für steuerliche Zwecke ... in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen [ist]“⁸².

130. Es trifft zu, dass, wie die Kommission vorträgt, Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 eine Aufzählung mehrerer Ausnahmen enthält und somit eng auszulegen ist. Als allgemeiner Grundsatz ist dies auch die richtige Herangehensweise. Buchst. e stellt aber an sich keine Beschränkung dar, sondern lediglich die Erklärung eines legitimen Ziels. Ein legitimes Ziel ist schon seiner Natur nach in seiner Formulierung offen. Dies gilt für die meisten, in Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 aufgeführten Interessen (insbesondere die nationale Sicherheit, Verteidigung und öffentliche Sicherheit). Der Grund hierfür liegt eindeutig darin, dass eine enge Auslegung und Anwendung der durch Art. 23 Abs. 1 zugelassenen Beschränkungen dadurch sichergestellt wird, dass die in Satz 1 dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Eine Beschränkung muss i) durch Rechtsvorschriften eingeführt werden, ii) den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achten und iii) eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellen.

131. Die einzige in Art. 23 Abs. 1 Buchst. e genannte Voraussetzung ist somit, dass das Interesse, das der Mitgliedstaat schützen will, ein „wichtiges“ sein muss. Allerdings gibt die Verordnung wiederum keinen Hinweis darauf, was als „wichtig“ angesehen werden kann (oder nicht).

132. Ich persönlich würde „wichtig“ schlicht im Sinne von „schutzwürdig“ verstehen, nämlich als ein Interesse, das, soweit es eine Abweichung von mehreren Unionsvorschriften zulässt, auch in der Unionsrechtsordnung als legitim anerkannt ist. Sofern somit das verfolgte Interesse der Allgemeinheit dient (Ziel von *allgemeinem* öffentlichem Interesse) und zu einer Regelung oder einem Grundsatz des Unionsrechts nicht in Widerspruch steht oder jedenfalls nicht ungerecht oder unlauter ist, fällt dieses Interesse eindeutig unter Buchst. e.

133. Allerdings dürfte es kaum eines Hinweises darauf bedürfen, dass das Ziel der Gewährleistung einer einheitlichen Besteuerung und der Sicherung des Steueraufkommens in der Unionsrechtsordnung als legitime Ziele anerkannt sind⁸³. Könnte gleichwohl die konkrete Art und Weise, wie dieses Ziel durch § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO verfolgt wird, über den den Mitgliedstaaten durch Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 zuerkannten „geschützten Raum“ hinausgehen?

134. Meines Erachtens nein.

⁸⁰ Hervorhebung nur hier.

⁸¹ Siehe oben, Nr. 106 der vorliegenden Schlussanträge.

⁸² Urteil vom 27. September 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, Rn. 42).

⁸³ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 2005, Marks & Spencer (C-446/03, EU:C:2005:763, Rn. 51), und vom 13. März 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, Rn. 68).

135. Meines Erachtens ist nicht ersichtlich, weshalb das Unionsrecht und insbesondere Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 dahin ausgelegt werden sollten, dass sie einer nationalen Vorschrift wie § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO entgegenstehen, die die Finanzbehörden im Zusammenhang mit Insolvenzanfechtungsansprüchen anderen Gläubigern gleichstellen soll.

136. Abgesehen wiederum davon, dass es ziemlich schwierig ist, Art. 23 Abs. 1 der Verordnung 2016/679 eine Aussage zur Frage der Gleichstellung öffentlich- und privatrechtlicher Gläubiger in Insolvenzverfahren zu entnehmen, sei auch darauf hingewiesen, dass in einer Reihe anderer Mitgliedstaaten die Finanzbehörden in Insolvenzverfahren eine privilegierte Stellung genießen. Es ist daher nicht undenkbar, dass der deutsche Gesetzgeber der Ansicht sein könnte, dass seine Finanzbehörden in diesen Verfahren (zumindest) nicht schlechter gestellt sein sollten als private Gläubiger.

137. Dagegen ist die Kommission der Ansicht, dass die Herstellung einer Gleichstellung zwischen der Finanzverwaltung und privatrechtlichen Gläubigern bei Klagen der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art kein allgemeines öffentliches Interesse darstelle, sondern ein Eigeninteresse des Staates, das nicht gegen das Grundrecht der betroffenen Person auf Zugang zu sie betreffenden erhobenen Daten abgewogen werden könne. Daher sei Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Vorschrift wie § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO entgegenstehe.

138. Welchen Hintergrund die Unterscheidung zwischen „allgemeinen öffentlichen Interessen“ und „Eigeninteressen des Staates“ haben soll und welche genauen Konturen die beiden Begriffe haben sollen, erschließt sich mir offen gestanden nicht. Mangels einer Erläuterung der Kommission hierzu und ohne einen Anhaltspunkt hierfür im Wortlaut der Verordnung 2016/679 halte ich das Vorbringen der Kommission für nicht überzeugend.

139. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen komme ich zu dem Ergebnis, dass eine nationale Vorschrift wie § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO, die das Recht auf Zugang zu bei den Finanzbehörden vorhandenen Informationen einschränkt, wenn diese Informationen anschließend zur Geltendmachung von Insolvenzanfechtungsansprüchen gegen diese Behörden verwendet werden können, nicht als mit Art. 23 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2016/679 unvereinbar angesehen werden kann, aber praktisch vor allem deshalb, weil diese Bestimmung zu der konkreten Frage nichts besagt.

V. Ergebnis

140. Ich schlage dem Gerichtshof vor, sich für die Beantwortung der vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen für unzuständig zu erklären.