

Rechtssache C-563/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

12. September 2023

Vorlegendes Gericht:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Datum der Vorlageentscheidung:

11. September 2023

Antragstellerin des Ausgangsverfahrens:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Ausgangsverfahren wurde auf einen Antrag der Natsionalna agentsia za prihodite (Nationale Agentur für Einnahmen, im Folgenden: NAP) eingeleitet, ihr im Zusammenhang mit der Überprüfung einer steuerpflichtigen Person auf Hinterziehung von Einkommensteuer den Zugang zum Bankgeheimnis und insbesondere zu den Daten über die Kontoguthaben dieser Person zu gestatten.

Gegenstand und Rechtsgrundlagen der Vorlage

Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht gemäß Art. 267 AEUV und betrifft die Auslegung der Art. 4 Nr. 7, 32 Abs. 1 Buchst. b, 51, 57 Abs. 1 Buchst. a und 79 Abs. 1 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, im Folgenden: DSGVO) sowie von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Das Ersuchen wirft Fragen nach dem Umfang der Kontrolle eines Gerichts als Stelle auf, die im Rahmen einer Prüfung des Bestehens von Steuerschulden die Offenlegung personenbezogener Daten gestatten kann.

Vorlagefragen

1. Ist Art. 4 Nr. 7 der Verordnung (EU) 2016/679 (im Folgenden: Datenschutz-Grundverordnung oder DSGVO) dahin auszulegen, dass

eine Gerichtsbehörde, die einer anderen staatlichen Behörde den Zugang zu Daten über die Kontoguthaben steuerpflichtiger Personen gestattet, über die Zwecke oder Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet und deshalb „Verantwortlicher“ für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten ist?
2. Falls die erste Frage verneint wird, ist Art. 51 der Datenschutz-Grundverordnung dahin auszulegen, dass eine Gerichtsbehörde, die einer anderen staatlichen Behörde den Zugang zu Daten über die Kontoguthaben steuerpflichtiger Personen gestattet, für die Überwachung [der Anwendung] dieser Verordnung verantwortlich ist und deshalb als „Aufsichtsbehörde“ in Bezug auf diese Daten zu qualifizieren ist?
3. Falls eine der vorstehenden Fragen bejaht wird, ist Art. 32 Abs. 1 Buchst. b der Datenschutz-Grundverordnung bzw. Art. 57 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung dahin auszulegen, dass eine Gerichtsbehörde, die einer anderen staatlichen Behörde den Zugang zu Daten über die Kontoguthaben steuerpflichtiger Personen gestattet, verpflichtet ist, bei Vorliegen von Daten über eine von der Stelle, der dieser Zugang gewährt werden soll, in der Vergangenheit begangene Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten Informationen über die für den Schutz der Daten getroffenen Maßnahmen einzuholen und bei seiner Entscheidung über die Gestattung des Zugangs die Angemessenheit dieser Maßnahmen zu beurteilen?
4. Ist unabhängig von den Antworten auf die [zweite] und die [dritte] Frage Art. 79 Abs. 1 der Datenschutz-Grundverordnung in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass, wenn das nationale Recht eines Mitgliedstaats vorsieht, dass bestimmte Kategorien von Daten nur nach einer Gestattung durch ein Gericht offengelegt werden können, das hierfür zuständige Gericht den Personen, deren Daten offengelegt werden, von Amts wegen Rechtsschutz gewähren muss, indem es die Behörde, die den Zugang zu den Daten beantragt hat und von der bekannt ist, dass ihr nach einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten verbindliche Anweisungen durch die Behörde nach Art. 51 Abs. 1 DSGVO erteilt wurden, verpflichtet, Informationen zur Durchführung der ihr mit Verwaltungsentscheidung auferlegten Maßnahmen gemäß Art. 58 Abs. 2 Buchst. d DSGVO zur Verfügung zu stellen?

Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO): Art. 4 Nr. 7, 32 Abs. 1 Buchst. b, 51 Abs. 1, 57 Abs. 1 Buchst. a, Art. 58 Abs. 2 Buchst. d und 79 Abs. 1.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Art. 47.

Nationale Rechtsvorschriften

Zakon za zashtita na lichnite dannii (Datenschutzgesetz, im Folgenden: ZZLD): Art. 6, 12a, 17, 17a und 20.

Danachno-osiguritelni protsesualni kodeksi (Steuer- und Sozialversicherungsverfahrensordnung, im Folgenden: DOPK): Art. 34, 37 und 110.

Zakon za kreditnite institutsii (Gesetz über Kreditinstitute, im Folgenden: ZKI): Art. 62.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 13. Juni 2023 begann die NAP eine Überprüfung eines bulgarischen Staatsbürgers auf Hinterziehung von Einkommensteuer. Die NAP stellte fest, dass die steuerpflichtige Person über sieben Bankkonten bei verschiedenen bulgarischen Finanzinstituten verfügte. Sie forderte den Betroffenen auf, ihr Daten über ihre Bankkontoguthaben für den 1. Januar 2020 und den 31. Dezember 2021 zur Verfügung zu stellen oder ihr eine Erklärung des Inhalts vorzulegen, dass sie einer Offenlegung ihres Bankgeheimnisses zustimme. Da der Betroffene weder die genannten Daten zur Verfügung stellte noch die angeforderte Erklärung vorlegte, beantragte die NAP beim ersuchenden Gericht, die Offenlegung des Bankgeheimnisses in Bezug auf diese Kontoguthaben zu gestatten.
- 2 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass am 15. Juli 2019 in mehreren bulgarischen Medien berichtet wurde, dass personenbezogene Daten, einschließlich von Steuer- und Sozialversicherungsinformationen, von mehr als fünf Millionen Personen aus der Datenbank der NAP an die Öffentlichkeit gelangt seien. Daraufhin sah die NAP zugunsten der von dem Datenleck betroffenen Personen Zugang zu einer speziellen Datenbank vor.
- 3 Wegen dieses Verstoßes verhängte die Komisia za zashtita na lichnite dannii (Kommission für den Schutz personenbezogener Daten, im Folgenden KZLD), die wichtigste Aufsichtsbehörde gemäß Art. 51 DSGVO in Bulgarien, ein Bußgeld gegen die NAP. Es ergingen 20 verbindliche Anweisungen, mit denen bezweckt wurde, dass die NAP technische und organisatorische Maßnahmen ergreift, um künftige Datenlecks zu verhindern.
- 4 Mit Urteil vom 2. Februar 2023 bestätigte der Administrativen sad – Sofia-grad (Verwaltungsgericht Sofia-Stadt) 18 der bei ihm angefochtenen verbindlichen Anweisungen und hob die übrigen beiden auf. Gegen dieses Urteil wurde beim Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht) Rechtsmittel

eingelegt. In der bei diesem anhängigen Verwaltungsrechtssache ist die mündliche Verhandlung auf den 14. Dezember 2023 terminiert.

- 5 Das vorliegende Gericht hat ferner darauf hingewiesen, dass die KZLD im Zusammenhang mit einem festgestellten Durchsickern personenbezogener Daten an Bedienstete der NAP noch weitere verbindliche Anweisungen zum Schutz solcher Daten durch die NAP erteilt und dabei Maßnahmen zur Kontrolle des elektronischen Zugangs empfohlen hat.
- 6 Es liegen keine Informationen darüber vor, ob die Gründe, die zur rechtswidrigen Veröffentlichung personenbezogener Daten geführt hatten, behoben wurden und welche Maßnahmen die NAP ergriffen hat, um weitere Risiken dieser Art zu verhindern.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 7 Das vorliegende Gericht wirft die Frage nach der Rolle des Gerichts als Stelle auf, die auf der Grundlage von Art. 62 Abs. 6 Nr. 3 ZKI auf Antrag des Direktors der Gebietsdirektion der NAP den Zugang zu den personenbezogenen Daten der überprüften Person gestatten kann. Nach Art. 62 Abs. 7 ZKI entscheidet das Gericht durch eine mit Gründen versehene Entscheidung in nichtöffentlicher Sitzung spätestens 24 Stunden nach Eingang des Antrags; dabei bestimmt es den Zeitraum, auf den sich die Angaben beziehen. Die Entscheidung des Gerichts in diesem Verfahren ist nicht anfechtbar.
- 8 Nach herrschender Meinung üben die Gerichte im Verfahren nach Art. 62 Abs. 7 ZKI eine rein formelle Kontrolle aus, die sich darauf beschränkt, ob die Personen, die von der Offenlegung des Bankgeheimnisses betroffen sind, die Eigenschaft von Steuerpflichtigen haben und ob im jeweiligen Fall Informationen vorliegen, wonach von ihnen für eine Steuerprüfung relevante Daten angefordert wurden, die sie nicht zur Verfügung gestellt haben. Anscheinend müssen die Gerichte bei einer unkritischen Anwendung der bulgarischen nationalen Regelung die Offenlegung des Bankgeheimnisses in diesen Fällen immer gestatten. Anders wäre es hingegen, wenn das Gericht als Verantwortlicher für die personenbezogenen Daten, zu denen es Zugang gewährt, zu qualifizieren wäre, da der Verantwortliche eine Reihe von Pflichten zur Gewährleistung der Sicherheit der Daten gemäß den Art. 32 bis 34 DSGVO hat, die ein Mindestmaß an Kontrollen auf das Bestehen von Sicherheitsmaßnahmen umfasst.
- 9 Nach der in Art. 4 Nr. 7 DSGVO enthaltenen Begriffsbestimmung entscheidet ein „Verantwortlicher“ für die personenbezogenen Daten „allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten“. Es gilt die besondere Regel: „[S]ind die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben, so kann der Verantwortliche beziehungsweise können die bestimmten Kriterien seiner Benennung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden“.

- 10 Das bulgarische Recht bestimmt nicht, wer im Verfahren nach Art. 62 Abs. 7 ZKI Verantwortlicher für die personenbezogenen Daten ist. Was dies betrifft, verfügen die Gerichte zwar nicht über einen direkten Zugang zu den personenbezogenen Daten, deren Offenlegung beantragt wird (das ist nicht erforderlich, damit eine Person als „Verantwortlicher“ angesehen werden kann, vgl. Urteil vom 10. Juli 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, [Tenor] Nr. 3), entscheiden aber gewissermaßen über die Zwecke der Verarbeitung, indem sie den Zugang zu den personenbezogenen Daten, die dem Bankgeheimnis unterliegen, gestatten oder verbieten. Somit erscheint es möglich, das Gericht bei einer bestimmten Auslegung des Gesetzes als eine Stelle anzusehen, die über die Zwecke der Datenverarbeitung entscheidet.
- 11 Der bulgarische Gesetzgeber hat von seiner Befugnis, festzulegen, welche Stelle in dieser besonderen Konstellation, in der die Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten im Gesetz aufgeführt sind, die Rechte und die Pflichten des Verantwortlichen hat, nicht Gebrauch gemacht. Unter diesen Umständen ist durch Auslegung der Vorschrift ein Kriterium festzulegen, um zu klären, ob das Gericht, dass den Zugang gestattet, gemeinsam mit der NAP als Verantwortlicher für die personenbezogenen Daten angesehen werden kann (erste Vorlagefrage).
- 12 Im Hinblick auf die unklare nationale Regelung ist auch die Frage zu beantworten, ob die Gerichtsbehörde, welche die Bedingungen für den Zugang einer anderen staatlichen Behörde zu personenbezogenen Daten, die dem Bankgeheimnis unterliegen, festlegt, auch als Aufsichtsbehörde, die einen Teil der Befugnisse nach der DSGVO, im engen Bereich der Kontrolle über den Zugang zu den Daten, ausübt, angesehen werden kann (zweite Vorlagefrage).
- 13 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass allgemein bekannt ist, dass die NAP den Schutz personenbezogener Daten verletzt hat, indem sie zugelassen hat, dass Informationen über mehr als fünf Millionen Personen weitergegeben wurden. Die KZLD hat wegen dieses Verstoßes ein Bußgeld gegen die NAP verhängt. Bekannt sind auch technische und organisatorische Mängel bei der Bereitstellung des Zugangs zu personenbezogenen Daten durch die NAP. Mindestens 21 verbindliche Anweisungen ergingen gegenüber der NAP, damit diese konkrete Maßnahmen ergreift. Es liegen keine Informationen darüber vor, ob diese Maßnahmen durchgeführt wurden.
- 14 Nach Auffassung des vorliegenden Gerichts dürfte unter diesen Umständen das Gericht, wenn es die Rolle des Verantwortlichen oder der Aufsichtsbehörde hätte, den Zugang zum Bankgeheimnis erst dann gestatten, nachdem es Informationen zu den angewendeten Schutzmaßnahmen eingeholt hat und zu der Überzeugung gelangt ist, dass diese, zumindest auf den ersten Blick, einen Schutz vor einer erneuten Verletzung der Sicherheit personenbezogener Daten gewährleisten (dritte Vorlagefrage).
- 15 Ergänzend ist auch die Frage zu beantworten, ob das Gericht, das nach nationalem Recht befugt ist, den Zugang zu personenbezogenen Daten, die dem

Bankgeheimnis unterliegen, zu gestatten, selbst wenn es nicht als Verantwortlicher für die personenbezogenen Daten oder als Aufsichtsbehörde zu qualifizieren ist, derartige Überprüfungen aufgrund der in Art. 79 DSGVO vorgesehenen Pflicht zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes vornehmen darf (vierte Vorlagefrage). In der Tat ist die genannte Vorschrift für die Fälle vorgesehen, in denen der Betroffene explizit den Schutz des Gerichts sucht. Wenn aber das Verfahren zur Offenlegung der Daten ohne die Beteiligung des Betroffenen stattfindet und das nationale Recht ausdrücklich eine vorherige gerichtliche Kontrolle eingeführt hat, sieht es so aus, dass das Gericht auch von Amts wegen tätig werden muss. Das könnte auch aus den Rechten der Personen auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Charta abgeleitet werden. Fehlte diese Pflicht, wäre das Gericht stets auf eine formelle Prüfung und eine Bestätigung der Handlungen der Verwaltung beschränkt, was, wie es scheint, den Zielen des Art. 79 DSGVO widerspricht.