

BESCHLUSS DES GERICHTSHOFES

13. Juli 1990 *

In der Rechtssache C-2/88 Imm.

betreffend ein Rechtshilfeersuchen des mit der gerichtlichen Voruntersuchung in der Strafsache gegen

J. J. Zwartveld und andere

befähten Richter-commissaris bei der Arrondissementsrechtbank Groningen (Niederlande)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler und M. Zuleeg, der Richter G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodriguez Iglesias, F. Grévisse und M. Díez de Velasco,

Generalanwalt: F. G. Jacobs

Kanzler: J.-G. Giraud

nach Anhörung des Generalanwalts,

folgenden

Beschluß

1 Der Richter-commissaris bei der Arrondissementsrechtbank Groningen (Niederlande) hat mit einem Schreiben, das am 8. August 1988 unter der Nummer 2/88 Imm. in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, ein „Ersuchen um Rechtshilfe“ an den Gerichtshof gerichtet, in dem er folgendes ausführt:

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

- Er führe eine gerichtliche Voruntersuchung wegen Urkundenfälschung oder Falschbeurkundung, strafbar nach Artikel 225 des niederländischen Strafgesetzbuchs, durch, die in den Jahren 1985 und 1986 vom Direktor und den Mitgliedern des Verwaltungsrats der Fischversteigerungshalle Lauwersoog begangen worden sein solle.
 - Die Voruntersuchung habe ergeben, daß die für die Fischversteigerungshalle verantwortlichen Personen unter Verstoß gegen die zur Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Fangquotenregelung erlassenen nationalen Bestimmungen neben dem offiziellen Markt einen zweiten Markt oder parallelen Kreislauf geschaffen hätten.
 - Aus den Erklärungen der Zeugen, d. h. von niederländischen Ministerialbeamten und von zwei Mitgliedern der niederländischen Regierung, gehe hervor, daß die in den Niederlanden für die Fischereipolitik verantwortlichen Personen von den Ergebnissen von Untersuchungen Kenntnis gehabt hätten, die zwischen 1983 und 1986 von Inspektoren der EWG in den Niederlanden durchgeführt worden seien.
 - Es sei von wesentlicher Bedeutung für die Voruntersuchung, daß ihm die fraglichen Kontrollberichte sowie die auf der Grundlage dieser Berichte erstellten Schriftstücke zur Verfügung stünden, und es könnte sich nach Kenntnisnahme von diesen Schriftstücken als notwendig erweisen, die betreffenden Inspektoren, deren Identität ihm nicht bekannt sei, als Zeugen zu vernehmen.
 - Das Ersuchen um Übermittlung dieser Berichte habe die Kommission mit der Begründung abgelehnt, die Schriftstücke seien Teil einer Akte, die sich auf bei der Kommission anhängige Rechtssachen beziehe.
- 2 Gestützt auf die Artikel 1 und 12 des dem Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Anhang beigefügten Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965 in Verbindung mit dem (den) europäischen Rechtshilfe-Übereinkommen, dem (denen) die Gemeinschaft zwar nicht beigetreten sei, das (die) aber in einem Maße in die Rechtsordnung der Gemeinschaft integriert sei(en), daß es (sie) als Teil des europäischen Rechts anzusehen sei(en), dem die verschiedenen nationalen Behörden unterlägen, ersucht der Richter-commissaris den Gerichtshof,
- a) — der Kommission oder zumindest der betreffenden Generaldirektion aufzugeben, ihm die angeforderten Unterlagen zu übermitteln,

- hilfsweise, zu gestatten, daß der örtlich zuständige Untersuchungsrichter eine Durchsuchung zu dem Zweck durchführt,
- seit 1983 erstellte (interne) Berichte oder Kontrollberichte der Inspektoren der EWG, die in den Niederlanden Kontrollen auf dem Gebiet der Seefischerei durchgeführt haben, und
- alle (möglicherweise auf der Grundlage der Feststellungen der genannten Beamten erstellten) Schriftstücke, die sich auf die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Seefischerei beziehen,

zu beschlagnahmen,

- b) anzuordnen oder jedenfalls zu gestatten, daß die genannten Inspektoren der EWG und Beamten der Generaldirektion für Fischerei, gegebenenfalls nach Aufhebung ihrer Immunität, von ihm oder zumindest in seiner Gegenwart von einem Untersuchungsrichter in der Europäischen Gemeinschaft als Zeugen über die von ihnen zwischen 1983 und 1987 in den Niederlanden durchgeführten Kontrollen und über ihre Unterredungen mit niederländischen Beamten über die Fischereipolitik der Niederlande vernommen werden.
- 3 Mit einem am 13. Oktober 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereichten Schriftsatz hat die Kommission beantragt, das Ersuchen des Rechter-commissaris für unzulässig zu erklären.
 - 4 Zur Anrufung des Gerichtshofes trägt sie vor, der EWG-Vertrag regele abschließend, in welchen Fällen und auf welche Weise sich Mitgliedstaaten, Privatpersonen und Gerichte an den Gerichtshof wenden könnten. Die Möglichkeit der Anrufung des Gerichtshofes durch die nationalen Gerichte sei in Artikel 177 EWG-Vertrag abschließend geregelt. Das Ersuchen des Rechter-commissaris betreffe jedoch nicht die Auslegung einer Bestimmung des EWG-Vertrages oder des abgeleiteten Rechts.
 - 5 Zur rechtlichen Begründung trägt die Kommission vor, Artikel 1 des Protokolls beziehe sich nicht auf Schriftstücke von der Art derjenigen, auf die sich der Rechter-commissaris beziehe. Artikel 2 des Protokolls bestimme, daß die Archive der Gemeinschaften unverletzlich seien; er erwähne nicht, daß der Gerichtshof diese Unverletzlichkeit aufheben könne. Artikel 12 des Protokolls betreffe weder die Vernehmung von Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften als

Zeugen noch die Aufhebung der Immunität dieser Personen zum Zwecke einer solchen Vernehmung. Diese Frage sei in Artikel 19 des Beamtenstatuts geregelt, der keine Genehmigung durch den Gerichtshof vorsehe.

- 6 Auf Fragen des Gerichtshofes hat die Kommission die rechtlichen Gründe für ihre Weigerung, die Schriftstücke zu übermitteln, näher dargelegt und geltend gemacht, daß weder Artikel 1 noch Artikel 2 des genannten Protokolls eine entsprechende Verpflichtung begründe.
- 7 Auf die Frage, ob und weshalb sie der Ansicht sei, daß die im Zusammenhang mit eventuellen betrügerischen Umgehungen des Gemeinschaftsrechts erbetene Übermittlung der Schriftstücke die Funktionsfähigkeit oder die Unabhängigkeit der Gemeinschaften beeinträchtigen könne, hat die Kommission ausgeführt, die von ihren Inspektoren erstellten Berichte seien Schriftstücke, die ihrer Art nach nicht zu anderen Zwecken als zur internen Berichterstattung verwendet werden könnten. Es handele sich dabei um Schriftstücke rein interner Art, die sie in keiner Weise binden oder ihren Standpunkt wiedergeben könnten. Ihre Übermittlung könne außerdem die Beziehungen zwischen ihr und den Mitgliedstaaten auf dem delikaten Gebiet der Kontrollen beeinträchtigen.
- 8 Auf die Frage, ob die in Artikel 2 des genannten Protokolls niedergelegte Unverletzlichkeit der Archive absolute Geltung besitze, also auch dem Gerichtshof gegenüber gelte, und ob sie es ausschließe, daß der Gerichtshof die Übermittlung von Schriftstücken an das nationale Gericht im Rahmen einer richterlichen Voruntersuchung anordne oder gestatte, hat die Kommission geantwortet, im Unterschied zu Artikel 1 enthalte Artikel 2 keine Ausnahmebestimmung, wonach der Gerichtshof zur Aufhebung der Unverletzlichkeit befugt sei.
- 9 Auf die Frage, ob eine solche Übermittlung nicht im Rahmen der in Artikel 19 des genannten Protokolls vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den verantwortlichen Behörden der Mitgliedstaaten möglich sei, hat die Kommission ausgeführt, Artikel 2 sehe keine Ausnahme vor und Artikel 19 könne nicht als Grundlage für die Aufhebung der Unverletzlichkeit dienen.
- 10 Auf die Frage, ob sie im vorliegenden Fall bereit sei, mitzuteilen, wer die Inspektoren gewesen seien, und gegebenenfalls die Genehmigung zu erteilen, daß sie zu

den von ihnen festgestellten Tatsachen aussagen, sowie auf die Aufforderung, bei Verneinung dieser Frage anzugeben, weshalb die Interessen der Gemeinschaft einer Aussage entgegenstehen, hat die Kommission geantwortet, daß sie aus den schon angegebenen Gründen nicht bereit sei, mitzuteilen, wer die Inspektoren gewesen seien, oder ihnen eine Aussagegenehmigung zu erteilen. Die Zeugnispflicht würde die Tätigkeit der Inspektoren und damit die Wirksamkeit der Kontrolle durch die Gemeinschaft erheblich beeinträchtigen.

- 11 Die Kommission hat sich dagegen bereit erklärt, dem Rechter-commissaris einen Bericht über die eventuell festgestellten Tatsachen zu übermitteln, soweit dies mit einer wirksamen Kontrolle vereinbar ist, sowie einen oder mehrere ihrer Bediensteten zu benennen und ihnen die Aussage vor dem Rechter-commissaris zu gestatten.
- 12 Der Rechter-commissaris hat dem Gerichtshof mitgeteilt, daß er das Angebot der Kommission im Hinblick auf die von dieser gestellten Bedingungen nicht annehmen könne.
- 13 Nach Veröffentlichung einer Mitteilung über diese Rechtssache im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (Abl. 1988, C 232, S. 5) hat die Regierung der Niederlande mit Schriftsatz vom 19. Oktober 1988 schriftliche Erklärungen eingereicht.
- 14 Der Gerichtshof hat die Gemeinschaftsorgane sowie die Mitgliedstaaten aufgefordert, im Hinblick auf ein Ersuchen von der Art, wie es der Rechter-commissaris von Groningen an den Gerichtshof gerichtet hat, zur Bedeutung der Artikel 1, 2 und 19 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften Stellung zu nehmen. Der Rat und das Europäische Parlament sowie die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, die Griechische Republik, Irland, die Italienische Republik, das Königreich der Niederlande, die Portugiesische Republik und das Vereinigte Königreich haben daraufhin schriftliche Erklärungen eingereicht.
- 15 Für die Prüfung der Stichhaltigkeit der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in dem Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 (Costa/Enel, Slg. 1964, 1153) entschieden hat, daß der EWG-Vertrag im Unterschied zu gewöhnlichen internationalen Verträgen eine eigene Rechtsordnung geschaffen hat, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist.

- 16 In dem Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (Les Verts/Parlament, Slg. 1986, 1357) hat der Gerichtshof den Grundsatz aufgestellt, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen (Randnr. 23). Der EWG-Vertrag hat den Gerichtshof als Rechtsprechungsorgan eingesetzt, das die Wahrung des Rechts durch die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane sichern soll.
- 17 In dieser Rechtsgemeinschaft gilt gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag für das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Dieser Grundsatz verpflichtet nicht nur die Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen, soweit erforderlich einschließlich strafrechtlicher Schritte, zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten (siehe Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnr. 23), sondern erlegt auch den Gemeinschaftsorganen entsprechende Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf (siehe Urteil vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81, Luxemburg/Europäisches Parlament, Slg. 1983, 255, Randnr. 37).
- 18 Diese den Gemeinschaftsorganen obliegende Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit hat besondere Bedeutung im Verhältnis zu den Gerichten der Mitgliedstaaten, die für die Anwendung und Wahrung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen der nationalen Rechtsordnung Sorge zu tragen haben.
- 19 Im Lichte dieser Grundsätze betrachtet, besitzen die den Europäischen Gemeinschaften durch das Protokoll eingeräumten Vorrechte und Befreiungen insofern nur funktionalen Charakter, als durch sie eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Gemeinschaften verhindert werden soll (siehe Beschluß des Gerichtshofes vom 11. April 1989 in der Rechtssache 1/88 SA, Slg. 1989, 857, Randnr. 9).
- 20 Der funktionale und demnach begrenzte Charakter der Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaften wird im übrigen durch den Wortlaut des Protokolls ausdrücklich bestätigt, nach dessen Artikel 1 der Gerichtshof Zwangsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden oder Gerichte, die Vermögensgegenstände oder Guthaben der Gemeinschaft zum Gegenstand haben, gestatten kann und nach dessen Artikel 18 die Vorrechte, Befreiungen und Erleichterungen den Beamten und sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften ausschließlich im Interesse der Gemeinschaften gewährt werden.

Das Protokoll kann folglich den Gemeinschaftsorganen keinesfalls gestatten, die Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden, insbesondere mit den Gerichten, nicht zu beachten, auf die im übrigen Artikel 19 des Protokolls selbst verweist.

Im vorliegenden Fall geht das Ersuchen von einem nationalen Gericht aus, das zur Verfolgung von Verletzungen einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung tätig wird, und es bezieht sich auf die Übermittlung von Informationen über Tatsachen, aus denen sich diese Verletzungen ergeben können. Jedes Gemeinschaftsorgan, insbesondere die Kommission, zu deren Aufgabe es gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag gehört, für die Anwendung des EWG-Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen, ist verpflichtet, eine derartige Strafverfolgungsmaßnahme eines nationalen Gerichts aktiv zu unterstützen, indem es diesem Unterlagen übermittelt und seinen Beamten die Genehmigung erteilt, als Zeugen in dem nationalen Verfahren auszusagen.

- 3 Der Gerichtshof, der gemäß Artikel 164 EWG-Vertrag die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EWG-Vertrages zu sichern hat, muß unter diesen Umständen die gerichtliche Nachprüfung der Beachtung der — im vorliegenden Fall der Kommission obliegenden — Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit durchführen können, wenn er darum von einem nationalen Gericht mit einem Rechtsbehelf ersucht wird, der auf das von diesem Gericht verfolgte Ziel zugeschnitten ist.

- 4 Der Gerichtshof ist somit für die Prüfung der Frage zuständig, ob eine Berufung der Gemeinschaftsorgane auf das Protokoll zur Begründung der Ablehnung einer loyalen Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Gemeinschaften zu verhindern.

- 5 Unter diesen Umständen ist die Kommission verpflichtet, dem Richter-commissaris die von diesem angeforderten Schriftstücke zu übermitteln, es sei denn, sie legt dem Gerichtshof dar, welche zwingenden Gründe, die mit der Notwendigkeit im Zusammenhang stehen, Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Gemeinschaften zu verhindern, es rechtfertigen, die Übermittlung abzulehnen.

- 26 Gemäß Artikel 19 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften ist die Kommission ebenfalls verpflichtet, ihren Beamten die Genehmigung zu erteilen, vor dem Rechter-commissaris über die Feststellungen als Zeugen auszusagen, die sie während der in den Niederlanden von 1983 bis 1987 auf dem Gebiet der Seefischerei durchgeführten Kontrollen getroffen haben, es sei denn, sie legt dem Gerichtshof dar, welche zwingenden Gründe, die mit der Notwendigkeit im Zusammenhang stehen, die Interessen der Gemeinschaft zu wahren, die Verweigerung dieser Genehmigung rechtfertigen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

beschlossen:

- 1) Das Ersuchen des Rechter-commissaris von Groningen ist zulässig.
- 2) Die Kommission hat dem Gerichtshof ein Verzeichnis der Berichte zu übermitteln, die diejenigen ihrer Beamten von 1983 bis 1987 erstellt haben, die in den Niederlanden Kontrollen auf dem Gebiet der Seefischerei durchgeführt haben, und dem Gerichtshof für die Berichte, deren Übermittlung an den Rechter-commissaris von Groningen abgelehnt wird, darzulegen, welche zwingenden Gründe, die mit der Notwendigkeit im Zusammenhang stehen, Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der Gemeinschaften zu verhindern, es rechtfertigen, die Übermittlung abzulehnen.
- 3) Die Berichte, für die die Kommission sich nicht auf die obengenannten zwingenden Gründe beruft, sind unverzüglich dem Rechter-commissaris von Groningen zu übermitteln.
- 4) Der Gerichtshof wird zu einem späteren Zeitpunkt über das Ersuchen um Übermittlung der Berichte entscheiden, für die die Kommission sich auf die obengenannten zwingenden Gründe beruft.
- 5) Die Kommission hat ihren Beamten die Genehmigung zu erteilen, vor dem Rechter-commissaris von Groningen über die Feststellungen als Zeugen auszusagen, die sie während der in den Niederlanden von 1983 bis 1987 auf dem Gebiet der Seefischerei durchgeführten Kontrollen getroffen haben, und sie hat dem Gerichtshof für die Beamten, denen sie diese Genehmigung verweigert, darzulegen, welche zwingenden Gründe, die mit der Notwendigkeit im Zusammenhang stehen, die Interessen der Gemeinschaften zu wahren, die Verweigerung dieser Genehmigung rechtfertigen.

- 6) Der Gerichtshof wird zu einem späteren Zeitpunkt über das Ersuchen in bezug auf die Beamten entscheiden, denen die Kommission die Aussagegenehmigung unter Berufung auf die obengenannten zwingenden Gründe verweigert.
- 7) Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Luxemburg, den 13. Juli 1990.

Der Kanzler
J.-G. Giraud

Der Präsident
O. Due