



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union
PRESSEMITTEILUNG Nr. 162/20
Luxemburg, den 17. Dezember 2020

Urteil in der Rechtssache C-316/19
Kommission / Slowenien

Die Republik Slowenien hat mit der einseitigen Beschlagnahme von Dokumenten, die zu den Archiven der EZB gehören, gegen ihre Pflicht verstoßen, den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der Union zu beachten

Zudem hat Slowenien gegen seine Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit gegenüber der Union verstoßen, indem es mit der EZB nicht ordnungsgemäß zusammengearbeitet hat, um die rechtswidrigen Folgen dieses Verstoßes zu beheben

Am 6. Juli 2016 führten die slowenischen Behörden in den Räumlichkeiten der Banka Slovenije (Zentralbank Sloweniens) eine Durchsuchung und eine Beschlagnahme von Dokumenten in Papier- und elektronischer Form durch. Die beschlagnahmten Dokumente umfassten alle über das E-Mail-Konto des damals amtierenden Präsidenten getätigten Mitteilungen, sämtliche elektronischen Dokumente, die sich – unabhängig von ihrem Inhalt – auf seinem Büro-PC und seinem Laptop befanden und sich auf den Zeitraum von 2012 bis 2014 bezogen, sowie Unterlagen über diesen Zeitraum, die sich im Büro des Präsidenten befanden. Diese Maßnahmen wurden im Rahmen von Ermittlungen gegen bestimmte Bedienstete der Banka Slovenije, darunter den Präsidenten, durchgeführt, gegen die der Verdacht bestand, 2013 im Rahmen der Restrukturierung einer slowenischen Bank ihre Befugnisse und ihr Amt missbraucht zu haben. Obgleich sich die Banka Slovenije darauf berief, dass diese Maßnahmen eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Unverletzlichkeit der „Archive der EZB“ seien, der sich aus dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union¹ ergebe und jeden Zugriff nationaler Behörden auf diese Archive unter die Bedingung einer ausdrücklichen Zustimmung der EZB stelle, setzten die slowenischen Behörden die Durchsuchung und die Beschlagnahme der Dokumente fort, ohne die EZB einzubeziehen.

In diesem Zusammenhang teilte die EZB den slowenischen Behörden mit, dass ihre Archive nicht nur die von ihr in Erfüllung ihrer Aufgaben ausgearbeiteten Dokumente, sondern auch die Mitteilungen zwischen ihr und den nationalen Zentralbanken, die für die Erfüllung der Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) oder des Eurosystems erforderlich seien, sowie die von den Zentralbanken ausgearbeiteten Dokumente, die für die Erfüllung der Aufgaben des ESZB oder des Eurosystems bestimmt seien, umfassten. Die EZB gab auch an, dass sie sich einer Aufhebung des Schutzes, der den von den slowenischen Behörden beschlagnahmten Dokumente zugutekomme, unter bestimmten Bedingungen nicht widersetzen werde.

Da sie der Auffassung war, dass die einseitige Durchführung der Beschlagnahme der fraglichen Dokumente einen Verstoß gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der EZB² darstelle und die slowenischen Behörden entgegen der Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit³ keine konstruktiven Erörterungen geführt hätten, um die rechtswidrigen Folgen der Missachtung dieses Grundsatzes zu beheben, hat die Kommission beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage gegen Slowenien erhoben.

¹ Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (ABl. 2016, C 202, S. 266, im Folgenden: Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen).

² Art. 343 AEUV; Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABl. 2016, C 202, S. 230, im Folgenden: Protokoll über das ESZB und die EZB), Art. 39; Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen, Art. 2 und 22.

³ Art. 4 Abs. 3 EUV; Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen, Art. 18.

In seinem Urteil **gibt** der in Großer Kammer entscheidende Gerichtshof **der Klage der Kommission statt und stellt alle vorgeworfenen Vertragsverletzungen fest**. Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof somit Gelegenheit, zu präzisieren, welche Voraussetzungen für den Schutz der Archive der Union gelten, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats eine einseitige Beschlagnahme von zu diesen Archiven gehörigen Dokumenten in anderen Räumlichkeiten als den Gebäuden und Räumlichkeiten der Union durchführen, und insbesondere, unter welchen Voraussetzungen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der EZB festgestellt werden kann.

Würdigung durch den Gerichtshof

- Zum Begriff „Archive der EZB“

Der Gerichtshof stellt fest, dass **der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der Union für die Archive der EZB gilt**, da die EZB ein Unionsorgan ist. Insoweit stellt der Gerichtshof klar, dass **die Archive der Union die Archive eines Unionsorgans wie der EZB auch dann erfassen, wenn sie sich in anderen Räumlichkeiten als den Gebäuden und Räumlichkeiten der Union befinden**⁴.

Hierzu verweist der Gerichtshof darauf, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten das ESZB bilden und dass die Währungspolitik der Union von der EZB und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einschließlich der Banka Slovenije, betrieben wird, da diese Banken das Eurosystem bilden⁵. Die Präsidenten dieser Banken, darunter der Präsident der Banka Slovenije, sind Mitglieder des EZB-Rates⁶ und am Erlass der für die Erfüllung der Aufgaben des ESZB notwendigen Entscheidungen beteiligt. Das ESZB hat als Hauptziel die Wahrung der Preisstabilität. Zu diesem Zweck bestehen die grundlegenden Aufgaben des ESZB u. a. darin, die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen⁷. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken⁸. **In diesem System haben die nationalen Zentralbanken wie auch ihre Präsidenten einen gemischten Status, da sie zweifellos nationale Behörden darstellen, aber im Rahmen des ESZB tätig werden**, das von den nationalen Banken und der EZB gebildet wird.

Der Gerichtshof betont, dass für die Funktionsfähigkeit und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des ESZB und des Eurosystems eine enge Zusammenarbeit und ein ständiger Austausch von Informationen zwischen der EZB und den beteiligten nationalen Zentralbanken bestehen muss. Dies bedeutet zwangsläufig, dass sich die mit der Erfüllung der Aufgaben des ESZB und des Eurosystems zusammenhängenden Dokumente nicht nur im Besitz der EZB befinden, sondern auch im Besitz der nationalen Zentralbanken.

Unter diesen Umständen stellt der Gerichtshof fest, dass **solche Dokumente vom Begriff „Archive der EZB“ erfasst sind, selbst wenn sie sich im Besitz der nationalen Zentralbanken und nicht im Besitz der EZB selbst befinden**.

- Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der EZB

Der Gerichtshof hebt hervor, dass sich im vorliegenden Fall ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der EZB nur dann feststellen lässt, wenn zum einen eine von nationalen Behörden einseitig angeordnete Beschlagnahme von Dokumenten, die zu den Archiven der Union gehören, den Tatbestand eines solchen Verstoßes erfüllen kann und zum anderen die beschlagnahmten Dokumente tatsächlich Dokumente umfassten, die als zu den Archiven der EZB gehörig anzusehen sind.

⁴ Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen, Art. 1 und 2.

⁵ Art. 282 Abs. 1 AEUV; Protokoll über das ESZB und die EZB, Art. 1 und 14.3.

⁶ Art. 283 Abs. 1 AEUV; Protokoll über das ESZB und die EZB, Art. 10.1.

⁷ Art. 127 Abs. 2 AEUV.

⁸ Protokoll über das ESZB und die EZB, Art. 9.2.

Als Erstes stellt der Gerichtshof fest, dass der Begriff „Unverletzlichkeit“ einen Schutz gegen jeden einseitigen Eingriff der Mitgliedstaaten impliziert. Dies wird dadurch bestätigt, dass dieser Begriff als ein Schutz vor allen Maßnahmen der Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung oder Enteignung beschrieben wird. Daher ist der Gerichtshof der Auffassung, dass **in der einseitigen Beschlagnahme von Dokumenten, die zu den Archiven der Union gehören, durch nationale Behörden ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der Union zu sehen ist.**

Als Zweites erinnert der Gerichtshof daran, dass es im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage Sache der Kommission ist, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muss dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, die es ihm ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, ohne dass sie sich dabei auf irgendeine Vermutung stützen kann. Im vorliegenden Fall hat die Kommission eingeräumt, über keine genauen Informationen über die Art der fraglichen, von den slowenischen Behörden beschlagnahmten Dokumente zu verfügen, so dass sie nicht habe feststellen können, ob ein Teil dieser Dokumente als zu den Archiven der Union gehörig anzusehen sei.

In Anbetracht der großen Anzahl der beschlagnahmten Dokumente und der Aufgaben, die der Präsident einer Zentralbank wie der Banka Slovenije im Rahmen des EZB-Rates und über diesen auch im Rahmen des ESZB und des Eurosystems auszuführen hat, sieht es der Gerichtshof allerdings als erwiesen an, dass die von den slowenischen Behörden beschlagnahmten Dokumente zwangsläufig Dokumente umfassten, die zu den Archiven der EZB gehören. Mit der einseitigen Beschlagnahme dieser Dokumente haben die slowenischen Behörden nach Ansicht des Gerichtshofs zudem gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der EZB verstoßen.

In diesem Zusammenhang unterstreicht der Gerichtshof, dass das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen und der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Archive der Union der Beschlagnahme von Dokumenten seitens einer Behörde eines Mitgliedstaats grundsätzlich entgegenstehen, soweit die Dokumente zu diesen Archiven gehören und die Organe einer solchen Beschlagnahme nicht zugestimmt haben. Die Behörde hat allerdings die Möglichkeit, sich an das betreffende Unionsorgan zu wenden, damit dieses – gegebenenfalls unter Auflagen – den Schutz aufhebt, den die betreffenden Dokumente genießen. Im Fall der Verweigerung des Zugangs kann sie sich an den Unionsrichter wenden, um eine Genehmigungsentscheidung zu erwirken, mit der das Organ verpflichtet wird, Zugang zu seinen Archiven zu gewähren. Darüber hinaus steht der Schutz der Archive der Union der Beschlagnahme von Dokumenten, die nicht zu den Archiven der Union gehören, in den Räumlichkeiten einer Zentralbank eines Mitgliedstaats durch nationale Behörden in keiner Weise entgegen.

- Zum Verstoß gegen die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit

Nachdem der Gerichtshof auf seine ständige Rechtsprechung zur Tragweite der Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit verwiesen hat, stellt er fest, **dass die Republik Slowenien gegen ihre Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit verstoßen hat, indem sie es der EZB bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht ermöglicht hat, unter den am 6. Juli 2016 beschlagnahmten Dokumenten diejenigen Dokumente zu identifizieren, die mit der Erfüllung der Aufgaben des ESZB und des Eurosystems zusammenhängen, und indem sie diese Dokumente nicht an die Banka Slovenije zurückgegeben hat.** Diese Schlussfolgerung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Staatsanwalt die EZB darum ersuchte, ihm Kriterien vorzuschlagen, mit denen sich die von den slowenischen Behörden beschlagnahmten Dokumente identifizieren lassen, die nach Ansicht der EZB zu ihren Archiven gehören. Die slowenischen Behörden ergriffen nämlich auch nach Eingang dieses Vorschlags keine Maßnahmen, um der EZB die Identifizierung der Dokumente, die mit der Erfüllung der Aufgaben des ESZB und des Eurosystems zusammenhängen, zu ermöglichen. Die Behörden waren außerdem dem Ersuchen der EZB nicht nachgekommen, alle Dokumente, die sie für die fraglichen Ermittlungen als nicht relevant einschätzten, an die Banka Slovenije zurückzugeben.

In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass die Schlussfolgerung, dass die slowenischen Behörden gegen ihre Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit mit der EZB verstoßen haben, nicht durch den Umstand in Frage gestellt wird, dass sie Maßnahmen ergriffen hatten, um die Aufrechterhaltung der Vertraulichkeit der Dokumente sicherzustellen.

Für den Zeitraum nach der streitigen Beschlagnahme stellt der Gerichtshof daher fest, dass **die slowenischen Behörden gegen ihre Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit mit der EZB verstoßen haben.**

HINWEIS: Eine Vertragsverletzungsklage, die sich gegen einen Mitgliedstaat richtet, der gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen hat, kann von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden. Stellt der Gerichtshof die Vertragsverletzung fest, hat der betreffende Mitgliedstaat dem Urteil unverzüglich nachzukommen.

Ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachgekommen ist, kann sie erneut klagen und finanzielle Sanktionen beantragen. Hat ein Mitgliedstaat der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht mitgeteilt, kann der Gerichtshof auf Vorschlag der Kommission jedoch bereits mit dem ersten Urteil Sanktionen verhängen.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

*Filmaufnahmen von der Verkündung des Urteils sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106*