



## Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
ELEANOR SHARPSTON  
vom 19. Dezember 2019<sup>1</sup>

**Rechtssache C-831/18 P**

**Europäische Kommission  
gegen**

**RQ**

„Rechtsmittel – Art. 11 Buchst. a und Art. 17 des Protokolls (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union – Öffentlicher Dienst der Union – Beamte – Art. 90 Abs. 2 der Verordnung Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) – Generaldirektor des OLAF – Beschluss der Kommission über die Aufhebung der Immunität eines Beamten – Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta – Anspruch auf rechtliches Gehör“

1. Dieses Rechtsmittelverfahren, mit dem sich die Europäische Kommission gegen die Entscheidung des Gerichts in der Rechtssache RQ/Kommission<sup>2</sup> wendet, wirft eine Reihe wichtiger Fragen auf, die das Grundrecht eines Beamten der Unionsorgane betreffen, zu seiner eigenen Verteidigung gehört zu werden. Erstens: Stellt ein Beschluss über die Aufhebung der Befreiung eines Beamten der Union von der Gerichtsbarkeit in nationalen Strafverfahren eine „[ihn] beschwerende Maßnahme“ im Sinne des Statuts der Beamten<sup>3</sup> dar? Zweitens: Welche Faktoren sind bei der Beurteilung, ob die Immunität eines Beamten gemäß Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (im Folgenden: Protokoll Nr. 7) aufzuheben ist, zu berücksichtigen? Drittens: Wie ist das Recht auf Anhörung im Zusammenhang mit dem in Art. 41 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankerten Recht auf eine gute Verwaltung auszulegen?

### **Rechtsvorschriften**

#### *Charta*

2. Art. 41 Abs. 1 der Charta garantiert jeder Person das Recht, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. Nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. a umfasst das Recht auf eine gute Verwaltung auch „das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“.

1 Originalsprache: Englisch.

2 Urteil vom 24. Oktober 2018 (T-29/17, EU:T:2018:717, im Folgenden: angefochtenes Urteil).

3 Verordnung Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 45 vom 14.6.1962, S. 1385), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 423/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (ABl. 2014, L 129, S. 12) (im Folgenden: Statut).

3. Nach Art. 51 Abs. 1 gilt die Charta u. a. für die Organe der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Sie achten die Rechte, halten sich an die Grundsätze der Charta und fördern deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten.

4. Gemäß Art. 52 Abs. 1 muss jede Einschränkung der Ausübung der Rechte, wie etwa des Rechts auf eine gute Verwaltung, gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Europäischen Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

### ***Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union***

5. Die Bestimmungen für die Beamten (und sonstigen Bediensteten) der Europäischen Union sind in Kapitel V des Protokolls Nr. 7 enthalten. Dort sieht Art. 11 Buchst. a vor, dass die Beamten der Union von der Gerichtsbarkeit bezüglich der von ihnen in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen befreit sind.

6. Nach Art. 17 (der zu Kapitel VII „Allgemeine Bestimmungen“ gehört) werden die Vorrechte, Befreiungen und Erleichterungen u. a. den Beamten der Union ausschließlich im Interesse der Union gewährt. Gemäß Art. 17 Abs. 2 hat jedes Organ der Union die Befreiung in allen Fällen aufzuheben, in denen dies nach seiner Auffassung den Interessen der Union nicht zuwiderläuft.

7. Art. 18 verpflichtet die Organe der Union und die verantwortlichen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten, bei der Anwendung des Protokolls Nr. 7 im gegenseitigen Einvernehmen zu handeln.

### ***Statut***

8. Nach Art. 23 des Statuts sind die den Beamten zustehenden Vorrechte und Befreiungen ausschließlich im Interesse der Union gewährt. Soweit im Protokoll Nr. 7 nichts anderes bestimmt ist, sind die Beamten weder von der Erfüllung ihrer persönlichen Verpflichtungen noch von der Beachtung der geltenden Gesetze und polizeilichen Vorschriften befreit. In allen Fällen, in denen diese Vorrechte und Befreiungen berührt werden, hat der betroffene Beamte dies der Anstellungsbehörde unverzüglich mitzuteilen.

9. Nach Art. 24 leistet die Union ihren Beamten Beistand, insbesondere in Verfahren, die aufgrund ihrer Dienststellung oder ihres Amtes gegen sie gerichtet werden.

10. Art. 90 Abs. 2, der zu Titel VII („Beschwerdeweg und Rechtsschutz“) gehört, sieht vor, dass sich ein Beamter mit einer Beschwerde gegen eine ihn beschwerende Maßnahme wenden kann.

11. Gemäß Art. 91 Abs. 1 ist der Gerichtshof für alle Streitsachen zwischen einem Beamten und der Union über die Rechtmäßigkeit einer diesen Beamten beschwerenden Maßnahme im Sinne von Art. 90 Abs. 2 zuständig.

### **Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013**

12. Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)<sup>4</sup> legt Regeln für die Durchführung von Untersuchungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union fest<sup>5</sup>. Bei der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union ist das OLAF im Rahmen seiner Untersuchungstätigkeit vollständig unabhängig von der Kommission<sup>6</sup>. Nach Art. 17 Abs. 1 ernennt die Kommission den Generaldirektor von OLAF. Gemäß Art. 17 Abs. 3 erfüllt der Generaldirektor seine Untersuchungs- und Berichtspflichten vollständig unabhängig von u. a. Regierungen und Organen. Ist der Generaldirektor der Auffassung, dass eine von der Kommission getroffene Maßnahme seine Unabhängigkeit antastet, so unterrichtet er unverzüglich den Überwachungsausschuss und entscheidet, ob gegen die Kommission Klage beim Gerichtshof einzureichen ist<sup>7</sup>.

### **Vorgeschichte des Rechtsstreits**

13. Die Vorgeschichte des Rechtsstreits ist in den Rn. 1 bis 6 des angefochtenen Urteils zusammengefasst.

14. Der Sachverhalt basiert auf den Umständen, die zu dem umgangssprachlich als „Dalligate“<sup>8</sup> bekannten Skandal geführt haben. Im Mai 2012 erhob Swedish Match (ein Hersteller eines Tabakerzeugnisses, das als „Snus“ bekannt ist) eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission. Swedish Match brachte ernsthafte Anschuldigungen betreffend die Beteiligung eines maltesischen Geschäftsmanns – Herrn Zammit – an Bestechungsversuchen vor. Dieser habe ein Telefongespräch mit der Generalsekretärin des European Smokeless Tobacco Council (im Folgenden: ESTOC) geführt, in dem er als Gegenleistung für ein von ihm arrangiertes Treffen mit Herrn John Dalli – dem für Gesundheit und Verbraucherschutz zuständigen (und Herrn Zammit persönlich bekannten) Mitglied der Kommission – einen „sehr hohen Geldbetrag“ gefordert habe, damit er seine Beziehungen zu dem Kommissionsmitglied für dessen möglichen Einfluss auf einen Legislativvorschlag zugunsten der Tabakindustrie spielen lasse.

15. Am 25. Mai 2012 leitete das OLAF in Bezug auf diese Beschwerde die administrative Untersuchung OF/2012/0617 ein. Es beschloss, im Zuge dieser Untersuchung die Generalsekretärin des ESTOC zu ersuchen, ein neuerliches Telefonat mit Herrn Zammit zu führen, um weitere Beweise für den gemeldeten Bestechungsversuch zu sammeln. Die Generalsekretärin des ESTOC erklärte sich bereit, insoweit mit dem OLAF zusammenzuarbeiten.

16. Am 3. Juli 2012 rief die Generalsekretärin des ESTOC aus den Räumen des OLAF Herrn Zammit an, und es fand ein zweites Telefongespräch zwischen den beiden statt, und zwar mit Zustimmung und in Anwesenheit von RQ, dem Generaldirektor des OLAF. Das Gespräch wurde vom OLAF außerdem registriert.

4 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. 2013, L 248, S. 1).

5 Erwägungsgründe 1 bis 4.

6 Art. 1; vgl. auch dritter Erwägungsgrund.

7 Aufgabe des Überwachungsausschusses ist es, regelmäßig die Untersuchungstätigkeit des OLAF zu kontrollieren, um dessen Unabhängigkeit bei der ordnungsgemäßen Ausübung der Zuständigkeiten, die ihm durch die Verordnung Nr. 883/2013 übertragen wurden, zu stärken (Art. 15).

8 Herr Dalli wurde für den Zeitraum vom 10. Februar 2010 bis zum 31. Oktober 2014 zum maltesischen Mitglied der Kommission ernannt. Er war in der Kommission tätig, deren Präsident José Manuel Durão Barroso war (im Folgenden: Präsident Barroso). Am 24. Dezember 2012 erhob Herr Dalli Klage beim Gericht (und beantragte die Nichtigerklärung des mündlichen Beschlusses, den Präsident Barroso am 16. Oktober 2012 getroffen haben soll, um ihn als Mitglied der Kommission seines Amtes zu entheben). Dieses Verfahren führte zum Urteil vom 12. Mai 2015, Dalli/Kommission (T-562/12, EU:T:2015:270). Der Hintergrund der behaupteten Bestechung im Zusammenhang mit einem Vorschlag der Kommission zur Regulierung der Tabakindustrie ist der gleiche, der zu der Untersuchung geführt hat, die wiederum das vorliegende Verfahren auslöst hat.

17. Am 15. Oktober 2012 nahm das OLAF den Abschlussbericht der Untersuchung an. In diesem Bericht verwies es auf das Telefongespräch vom 3. Juli 2012 zwischen der Generalsekretärin der ESTOC und Herrn Zammit.

18. Am 13. Dezember 2012 erstattete Herr Dalli eine mit der Erhebung einer zivilrechtlichen Klage verbundene Strafanzeige bei den belgischen Gerichten. In seiner Strafanzeige beanstandete Herr Dalli das seiner Ansicht nach rechtswidrige Abhören des Telefongesprächs mit Herrn Zammit vom 3. Juli 2012.

19. Am 19. März 2013 ersuchten die belgischen Behörden die Kommission, Zugang zu den Unterlagen über den zu untersuchenden Sachverhalt zu gewähren und die an dieser Untersuchung des OLAF beteiligten Beamten von ihrer Zurückhaltungspflicht zu entbinden. Am 21. November 2013 beschied RQ als Generaldirektor des OLAF das Ersuchen um Aufhebung der Zurückhaltungspflicht der Mitglieder des Untersuchungsteams des OLAF und seines Referatsleiters positiv.

20. Mit Schreiben vom 21. November 2014 bzw. vom 6. Februar 2015 beantragten die belgischen Behörden bei der Kommission die Aufhebung der Immunität der beteiligten Bediensteten des OLAF (einschließlich RQ) zur Feststellung, ob das am 3. Juli 2012 von Herrn Zammit geführte Telefongespräch tatsächlich rechtswidrig abgehört worden war. Die belgischen Behörden wollten die Bediensteten des OLAF in diesem Zusammenhang als Beschuldigte vernehmen.

21. In Verbindung mit diesem Ersuchen bat die Kommission mit Schreiben vom 19. Dezember 2014 und vom 3. März 2015 um weitere Erläuterungen, damit sie in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden könne.

22. Als sich die belgische Föderalprokuratur mit der Sache befasste, betraf der Antrag auf Aufhebung der Immunität nur noch RQ. Mit Schreiben vom 23. Juni 2015 führte der Föderalprokurator bestimmte Tatsachen an, die seiner Ansicht nach darauf hindeuteten, dass ein rechtswidriges Abhören eines Telefongesprächs stattgefunden hatte.

23. Am 2. März 2016 erließ die Kommission den Beschluss C(2016) 1449 final über einen Antrag auf Befreiung von RQ von der Gerichtsbarkeit (im Folgenden: angefochtener Beschluss). Mit diesem Beschluss hob sie die Befreiung von RQ von der Gerichtsbarkeit gemäß Art. 17 Abs. 2 des Protokolls (Nr. 7) teilweise auf<sup>9</sup>. Die Aufhebung war auf tatsächliche Anschuldigungen bezüglich des Abhörens eines im Schreiben vom 23. Juni 2015 erwähnten Telefongesprächs beschränkt. Im Übrigen wies sie den Antrag der belgischen Behörden zurück.

24. Im März und April 2016 gab die Kommission öffentliche Erklärungen ab, in denen sie bekräftigte, dass RQ weiterhin ihr Vertrauen genieße und für ihn weiter die Unschuldsvermutung gelte. Sie wies auch darauf hin, dass der angefochtene Beschluss weder die Arbeit des OLAF noch die Autorität von RQ in seiner Eigenschaft als Generaldirektor des OLAF beeinträchtige. Am 1. April 2016 gewährte sie RQ antragsgemäß nach Art. 24 des Statuts die Übernahme seiner Rechtsanwaltskosten.

25. Mit Schreiben vom 12. April 2016 beantragte die belgische Föderalprokuratur bei der Kommission, RQ von seiner Zurückhaltungspflicht zu entbinden, damit er von den zuständigen nationalen Behörden vernommen und im Rahmen des nationalen Verfahrens als Beschuldigter gehört werden könne. Mit Schreiben vom 28. April 2016 gab die Kommission diesem Antrag statt.

26. Am 10. Juni 2016 legte RQ gemäß Art. 90 Abs. 2 des Statuts eine Beschwerde gegen den angefochtenen Beschluss ein. Am 5. Oktober 2016 wurde diese Beschwerde mit der Entscheidung Ares(2016) 5814495 der Anstellungsbehörde der Kommission zurückgewiesen.

<sup>9</sup> Siehe oben, Nr. 6.

### *Angefochtener Beschluss*

27. Die Erwägungsgründe 1 bis 8 des angefochtenen Beschlusses legen den faktischen Hintergrund des Antrags der belgischen Behörden auf Aufhebung der Immunität von RQ dar<sup>10</sup>.

28. Nachfolgend fasse ich die Gründe zusammen, auf die sich die Kommission beim Erlass des angefochtenen Beschlusses berufen hat:

- Es müsse nach Art. 17 des Protokolls Nr. 7 sichergestellt werden, dass sich eine Aufhebung der Immunität nicht nachteilig auf die Interessen der Union und insbesondere auf die Unabhängigkeit und das reibungslose Funktionieren der Einrichtungen, Organe und sonstigen Stellen der Union auswirke. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sei dies das alleinige sachliche Kriterium, das eine Ablehnung der Aufhebung der Immunität zulasse. Sei dieses nicht erfüllt, müsse die Immunität systematisch aufgehoben werden, da das Protokoll Nr. 7 es den Unionsorganen nicht erlaube, zu überprüfen, ob es sich bei dem nationalen Gerichtsverfahren, das dem Antrag zugrunde liege, um ein gerechtfertigtes oder faires Verfahren handle<sup>11</sup>.
- Bei der Entscheidungsfindung sei der ganz besondere rechtliche Rahmen zu berücksichtigen, der für die Untersuchungen des OLAF nach der Verordnung Nr. 883/2013 gelte. Der Unionsgesetzgeber habe dem OLAF Untersuchungsbefugnisse übertragen, die dieses (der Kommission angegliederte) Amt in völliger Unabhängigkeit, auch gegenüber der Kommission selbst, ausübe. Dieser besondere rechtliche Rahmen verpflichte die Kommission, sich zu vergewissern, dass sie dadurch, dass sie einem Antrag auf Aufhebung der Immunität stattgebe, nicht die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des OLAF als unabhängige Ermittlungsbehörde zur Betrugsbekämpfung beeinträchtige<sup>12</sup>.
- Die Immunität des Generaldirektors des OLAF könne nur aufgehoben werden, wenn die Kommission mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit über die Gründe informiert werde, aus denen die belgischen Behörden der Ansicht seien, dass die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen gegebenenfalls seine Vernehmung als Beschuldigter in einem Strafverfahren rechtfertigen könnten. Andernfalls könnte jede von einer Untersuchung des OLAF betroffene Person durch Erhebung offensichtlich unbegründeter Anschuldigungen gegen den Generaldirektor des OLAF die Arbeit dieser Einrichtung lähmen, was den Interessen der Union zuwiderliefe<sup>13</sup>.
- Im vorliegenden Fall vertrat die Kommission hinsichtlich der behaupteten illegalen Telefonabhörung die Auffassung, dass sie infolge des Schreibens vom 23. Juni 2015 nunmehr über sehr klare und genaue Angaben verfüge, die erkennen ließen, dass die belgischen Behörden vernünftigerweise, und jedenfalls ohne insoweit willkürlich oder missbräuchlich vorzugehen, zu dem Schluss hätten gelangen können, dass die Anschuldigungen gegen RQ es rechtfertigten, eine gegen ihn gerichtete Untersuchung fortzuführen. Unter diesen Umständen liefe es dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden zuwider, wenn die Aufhebung der Immunität von RQ abgelehnt würde. Die Kommission sei daher gehalten, dem Antrag auf Aufhebung der Immunität hinsichtlich dieser Anschuldigungen stattzugeben<sup>14</sup>.
- Gleichwohl gelte für RQ weiterhin die Unschuldsvermutung und die Entscheidung über die Aufhebung seiner Immunität beinhalte kein Urteil darüber, ob die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen zuträfen oder das gegen ihn eingeleitete nationale Verfahren fair sei<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Siehe oben, Nrn. 13 bis 24.

<sup>11</sup> Neunter Erwägungsgrund.

<sup>12</sup> Zehnter Erwägungsgrund.

<sup>13</sup> Elfter Erwägungsgrund.

<sup>14</sup> 13. Erwägungsgrund.

<sup>15</sup> 14. Erwägungsgrund.



- Schließlich sei RQ berechtigt, gemäß Art. 24 Abs. 1 des Statuts Prozesskostenhilfe zur Abdeckung der Gerichts- und Rechtsanwaltskosten zu beantragen, wenn die von den belgischen Behörden gegen ihn geführten Ermittlungen zu kostenverursachenden Verfahrensabschnitten führten<sup>16</sup>.

### **Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil**

29. Am 17. Januar 2017 erhob RQ Klage beim Gericht auf Aufhebung des angefochtenen Beschlusses<sup>17</sup>. Zur Stützung seiner Klage führte RQ fünf Klagegründe an. Er rügte erstens einen Verstoß gegen Art. 23 des Statuts und Art. 17 Abs. 2 des Protokolls Nr. 7 sowie offensichtliche Beurteilungsfehler in Bezug auf die Befreiung von der Gerichtsbarkeit, zweitens einen Verstoß gegen Art. 24 des Statuts und die Fürsorgepflicht, drittens die Verletzung der Begründungspflicht, viertens einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und fünftens die Verletzung der Verteidigungsrechte.

30. Die Kommission erhob ursprünglich zwei Einreden gegen die Zulässigkeit der Klage von RQ. Erstens sei die neue Klage unzulässig, weil eine unter dem Aktenzeichen T-251/16 in das Register eingetragene Rechtssache mit dem gleichen Gegenstand beim Gericht anhängig sei<sup>18</sup>. Zweitens stelle der angefochtene Beschluss keine RQ beschwerende Maßnahme dar. In der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht hat die Kommission erklärt, ihre erste Unzulässigkeitseinrede, die Einrede der Rechtshängigkeit, nicht mehr geltend zu machen.

31. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht den angefochtenen Beschluss aufgehoben und der Kommission die Kosten auferlegt. Die Kommission wendet sich mit ihrem Rechtsmittel nun gegen dieses Urteil.

### **Rechtsmittel und Verfahren vor dem Gerichtshof**

32. Die Kommission beantragt,

- das angefochtene Urteil aufzuheben;
- die von RQ erhobene Klage auf Aufhebung des angefochtenen Beschlusses abzuweisen und endgültig über die Sache zu entscheiden oder, falls der Gerichtshof der Auffassung sein sollte, dass der Rechtsstreit nicht entscheidungsreif ist, die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen;
- RQ die der Kommission in beiden Rechtszügen entstandenen Kosten aufzuerlegen.

33. Die Kommission macht geltend, dass das angefochtene Urteil mit folgenden Rechtsfehlern behaftet sei: Erstens habe das Gericht zu Unrecht entschieden, dass es sich bei dem angefochtenen Beschluss um eine RQ beschwerende Maßnahme gehandelt habe. Zweitens habe das Gericht das in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta verankerte Recht, gehört zu werden, zu Unrecht sehr weit ausgelegt. Drittens habe das Gericht das Verhalten der Kommission im vorliegenden Fall rechtsfehlerhaft beurteilt.

<sup>16</sup> 15. Erwägungsgrund.

<sup>17</sup> Mit Klageschrift, die am 20. Mai 2016 bei der Kanzlei des Gerichts einging, leitete RQ in seiner Eigenschaft als Generaldirektor des OLAF ein paralleles Verfahren gegen den angefochtenen Beschluss nach dem besonderen Verfahren des Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2013 ein. Er begründet diese Klage damit, dass der angefochtene Beschluss rechtsfehlerhaft sei, da er seine Unabhängigkeit antaste. Dieses Verfahren (T-251/16) ist bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens ausgesetzt. Außerdem stellte RQ einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes (Rechtssache T-251/16 R), mit dem er die Aussetzung des Vollzugs des streitigen Beschlusses begehrte, soweit damit seine Immunität aufgehoben worden war. Das Gericht hat diesen Antrag mit Beschluss vom 20. Juli 2016 zurückgewiesen.

<sup>18</sup> Siehe oben, Fn. 17.

**Erster Rechtsmittelgrund: Rechtsfehlerhafte Auslegung von Art. 90 Abs. 2 des Statuts und der Bedeutung des Begriffs „eine sie beschwerende Maßnahme“ sowie von Art. 17 des Protokolls Nr. 7**

34. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund rügt die Kommission die in den Rn. 36 bis 45 des angefochtenen Urteils getroffene Feststellung des Gerichts, wonach der angefochtene Beschluss eine RQ beschwerende Maßnahme darstelle.

***Das angefochtene Urteil***

35. Das Gericht hat zunächst darauf hingewiesen, „dass für einen Beamten nur solche Maßnahmen beschwerend sind, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die seine Interessen durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung unmittelbar und sofort beeinträchtigen“<sup>19</sup>. Das Protokoll Nr. 7 verleihe den darin bezeichneten Personen ein subjektives Recht, dessen Schutz durch das vom Vertrag geschaffene Rechtsschutzsystem gewährleistet werde. Die Befreiung von der Gerichtsbarkeit gemäß Art. 11 des Protokolls Nr. 7 schütze die Beamten und sonstigen Bediensteten der Unionsorgane bezüglich der von ihnen in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen vor Strafverfolgungsmaßnahmen der Behörden der Mitgliedstaaten. Eine Entscheidung über die Aufhebung der Immunität eines Beamten ändere somit dessen Rechtsstellung. Durch die Aufhebung dieses Schutzes werde seine Stellung als dem allgemeinen Recht der Mitgliedstaaten unterworfenen Person wiederhergestellt und damit werde er, ohne dass eine Durchführungsvorschrift erforderlich wäre, Maßnahmen, insbesondere solchen des Freiheitsentzugs und der Strafverfolgung, ausgesetzt, die das allgemeine Recht vorsehe<sup>20</sup>.

36. Der Ermessensspielraum, der den nationalen Behörden nach der Aufhebung der Immunität in Bezug auf die Wiederaufnahme oder die Einstellung des gegen den Beamten oder sonstigen Bediensteten eingeleiteten Strafverfahrens belassen werde, wirke sich darauf, dass dessen Rechtsstellung unmittelbar berührt werde, nicht aus. Somit stelle der Beschluss der Kommission, die Befreiung von RQ von der Gerichtsbarkeit aufzuheben, für diesen eine beschwerende Maßnahme dar<sup>21</sup>.

37. Das Gericht hat daraufhin alle Argumente der Kommission zurückgewiesen, die darauf abzielten, diese Schlussfolgerung in Frage zu stellen. Zunächst hat es das Vorbringen der Kommission zurückgewiesen, wonach das Urteil des Gerichtshofs Humblet/Belgischer Staat<sup>22</sup>, das die Befreiung der Beamten der Union von innerstaatlichen Steuern auf die Gehälter, Löhne und andere Bezüge (gezahlt von der damaligen Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, im Folgenden: EGKS) betreffe, nicht bestätige, dass ein Beamter gegen die Entscheidung eines Organs, seine Immunität aufzuheben, gerichtlich vorgehen könne. Zweitens hat es das Argument der Kommission, es sei nicht möglich, das frühere Urteil des Gerichts in der Rechtssache Mote/Parlament<sup>23</sup> im Wege der Analogie heranzuziehen, da jener Fall die Vorrechte und Befreiungen eines Mitglieds des Europäischen Parlaments betroffen habe und nicht die eines Beamten, als rechtsirrig verworfen. Drittens hat es das Vorbringen der Kommission zurückgewiesen, wonach die Entscheidung des ehemaligen Gerichts für den öffentlichen Dienst in der Rechtssache A und G/Kommission<sup>24</sup> außer Acht zu lassen sei, weil diese Entscheidung nicht vom Gericht oder vom Gerichtshof bestätigt worden sei<sup>25</sup>.

19 Rn. 36 des angefochtenen Urteils.

20 Rn. 36 bis 38 des angefochtenen Urteils.

21 Rn. 39 und 40 des angefochtenen Urteils.

22 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

23 Urteil vom 15. Oktober 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

24 Urteil vom 13. Januar 2010 (F-124/05 und F-96/06, EU:F:2010:2).

25 Rn. 42 bis 44 des angefochtenen Urteils.

38. Dementsprechend hat das Gericht die von der Kommission erhobene Unzulässigkeitseinrede zurückgewiesen<sup>26</sup>.

### *Vorbringen der Parteien*

39. Die Kommission macht geltend, dass das Gericht in den folgenden Punkten einen Rechtsfehler begangen habe. Es gebe keine gefestigte Rechtsprechung zu der Frage, ob eine Entscheidung über die Aufhebung der Immunität eines Beamten gemäß Protokoll Nr. 7 eine ihn beschwerende Maßnahme darstelle. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Gerichtshof die Begründung in einem alten Fall wie etwa dem Urteil Humblet/Belgischer Staat<sup>27</sup>, der sich von dem Fall RQ unterscheide, bei der Auslegung der Art. 90 und 91 des Statuts heranziehen würde. Die Regeln in Art. 9 des Protokolls Nr. 7, die für die Mitglieder des Europäischen Parlaments gälten, böten einen Schutz, der stärker und seiner Natur nach subjektiver sei als derjenige, der Beamten wie RQ gewährt werde. Daher seien die in dem angefochtenen Urteil angeführten Urteile, die Mitglieder des Europäischen Parlaments betrafen, nicht einschlägig. Außerdem habe sich das Gericht zu Unrecht auf ein Urteil des Gerichts für den öffentlichen Dienst gestützt, das nicht entscheidend sei, da es nicht durch eine Entscheidung des Gerichts oder des Gerichtshofs bestätigt worden sei.

40. Das Gericht gehe in seinem Urteil zu Unrecht davon aus, dass es sich bei dem Recht auf Immunität um ein subjektives Recht handle, und lege den Wortlaut von Art. 11 des Protokolls Nr. 7 falsch aus. Aus diesem Wortlaut gehe hervor, dass es sich bei der Immunität nicht um ein subjektives Recht des betreffenden Beamten handle. Die Rechtsstellung des Beamten werde bei einer Aufhebung der Immunität nach Art. 17 des Protokolls Nr. 7 lediglich mittelbar berührt. Nur eine Verurteilung habe tatsächliche Auswirkungen auf seine Rechtsstellung. Ziel der Immunität sei es, Beeinträchtigungen des reibungslosen Funktionierens und der Unabhängigkeit der Europäischen Union zu verhindern. Eine Maßnahme wirke sich dann „beschwerend“ auf die Stellung eines Beamten aus, wenn sie verbindliche Rechtswirkungen erzeuge, die seine Interessen unmittelbar und sofort berührten, indem sie seine Rechtsstellung änderten. Die übliche Praxis der Kommission sei es, systematisch die Immunität aufzuheben, um die nationalen Verfahren nicht zu behindern. Damit solle der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gewahrt werden. Zum Schutz des betroffenen Beamten gälten die normalen Schutzmechanismen, wie die Unschuldsvermutung, die Verteidigungsrechte und die üblichen Verfahrensgarantien. Soweit dieser Beamte Zugang zu Rechtsschutz benötige, bestehe der geeignete Weg darin, die streitige Entscheidung im Rahmen des innerstaatlichen Verfahrens anzufechten, und Sache des nationalen Gerichts sei es dann, sich gemäß Art. 267 AEUV im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof zu wenden.

41. RQ trägt vor, dass der erste Rechtsmittelgrund der Kommission als unzulässig oder unbegründet zurückzuweisen sei.

42. Der Zweck eines Rechtsmittels sei es nicht, die im ersten Rechtszug vorgebrachten Gründe und Argumente unverändert zu wiederholen. Die Kommission wiederhole jedoch in ihrer Rechtsmittelschrift lediglich die Argumente, die sie im ersten Rechtszug vorgebracht habe. Dementsprechend sei der erste Rechtsmittelgrund als unzulässig zurückzuweisen.

43. Hilfsweise macht RQ geltend, die Kommission behaupte zu Unrecht, dass die Aufhebung der Immunität die Rechtsstellung des Beamten nicht verändere. Vor der Aufhebung sei er rechtlich und tatsächlich vor allen nationalen Verfahren geschützt. Mit der Aufhebung der Immunität werde dieser Schutz außer Kraft gesetzt. Dass die Rechtssache Humblet/Belgischer Staat<sup>28</sup> im Kontext des

<sup>26</sup> Rn. 45 des angefochtenen Urteils.

<sup>27</sup> Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

<sup>28</sup> Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).



Protokolls zum EGKS-Vertrag stehe, bedeute nicht, dass sie für den vorliegenden Fall nicht einschlägig sei. Auch folge daraus nicht, dass das Urteil Mote/Parlament<sup>29</sup> nicht im Wege der Analogie herangezogen werden könne. Das Urteil A und G/Kommission<sup>30</sup> sei einschlägig. Die Kommission habe dagegen kein Rechtsmittel eingelegt, so dass es rechtskräftig geworden sei.

### **Würdigung**

44. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund rügt die Kommission die Auslegung der Art. 90 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 des Statuts durch das Gericht. Hat das Gericht Art. 90 Abs. 2 des Statuts rechtsfehlerhaft aufgelegt, insbesondere was die Bedeutung des Ausdrucks „eine sie beschwerende Maßnahme“ betrifft, und ist somit zu Unrecht zu dem Schluss gelangt, dass die Klage von RQ zulässig war?

45. Sowohl Art. 90 Abs. 2 als auch Art. 91 Abs. 1 des Statuts verwenden diesen Ausdruck. Ich werde letztere Vorschrift nicht gesondert prüfen. Meine Schlussfolgerung zu Art. 90 Abs. 2 gilt also auch für Art. 91 Abs. 1 des Statuts.

46. Zunächst werde ich auf die von RQ erhobene Unzulässigkeitseinrede eingehen.

47. RQ weist zutreffend darauf hin, dass ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des Gerichts nicht zum Ziel hat, einfach die bereits im ersten Rechtszug geltend gemachten Gründe zu wiederholen und unverändert vorzutragen<sup>31</sup>. Allerdings können im ersten Rechtszug geprüfte Rechtsfragen in einem Rechtsmittelverfahren erneut aufgeworfen werden, wenn der Rechtsmittelführer die Auslegung oder Anwendung des Unionsrechts durch das Gericht beanstandet.

48. Mit ihrem Rechtsmittel wendet sich die Kommission gegen die Auslegung und Anwendung von Grundsätzen durch das Gericht, die es aus seiner eigenen Rechtsprechung und aus der Rechtsprechung des ehemaligen Gerichts für den öffentlichen Dienst abgeleitet hat. Die Kommission rügt außerdem die Auslegung von Art. 11 Buchst. a und Art. 17 des Protokolls Nr. 7 durch das Gericht. Somit beanstandet die Kommission eindeutig die Begründung des angefochtenen Urteils, und es ist Aufgabe des Gerichtshofs, diese zu überprüfen.

49. Deshalb ist die von RQ erhobene Unzulässigkeitseinrede zurückzuweisen.

50. Was die Begründetheit betrifft, ist meines Erachtens unstrittig, dass der angefochtene Beschluss eine „Maßnahme“ im Sinne von Art. 90 Abs. 2 des Statuts darstellt. Seine Rechtswirkungen bestanden darin, die RQ ansonsten durch Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 gewährte Immunität vor Strafverfolgungsmaßnahmen, die die nationalen Behörden vor den belgischen Gerichten wegen mutmaßlicher Straftaten gegen ihn angestrengt hatten, teilweise aufzuheben. Der angefochtene Beschluss war daher eine Maßnahme, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten (nämlich den belgischen Behörden) entfaltete, da er es ihnen ermöglichte, gegen RQ vorzugehen. Seine Rechtswirkungen gingen somit über interne Vorgänge der Kommission hinaus.

51. Die Parteien streiten im Wesentlichen darüber, ob der angefochtene Beschluss eine RQ beschwerende Maßnahme im Sinne von Art. 90 Abs. 2 des Statuts darstellt.

29 Urteil vom 15. Oktober 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

30 Urteil vom 13. Januar 2010 (F-124/05 und F-96/06, EU:F:2010:2).

31 Urteil vom 12. September 2006, Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, Rn. 49 und 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52. Ausgangspunkt der Analyse muss nach ständiger Rechtsprechung die Prüfung des Wortlauts, der Ziele, des Zusammenhangs und der Systematik von Art. 90 Abs. 2 des Statuts sein<sup>32</sup>. Im gewöhnlichen Sprachgebrauch wird der Begriff „[ihn] beschwerend“ so verstanden, dass die angefochtene Maßnahme die Rechtsstellung des betroffenen Beamten nachweisbar zu seinem Nachteil verändert haben muss.

53. Daher ist das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, wonach ausschließlich darauf abzustellen sei, ob der angefochtene Beschluss der Funktionsfähigkeit der Europäischen Union selbst abträglich sei. Art. 90 soll es den Beamten ermöglichen, gegen eine begründete Entscheidung, die sie beeinträchtigt, vorzugehen. Nach Art. 90 Abs. 1 kann ein Beamter einen Antrag auf Erlass einer *ihn* betreffenden Entscheidung an die zuständige Anstellungsbehörde richten. Das Wort „ihn“ weist darauf hin, dass es der Beamte selbst ist, der Gegenstand der fraglichen Entscheidung ist. Art. 90 Abs. 2 erlaubt es einem Beamten dann, Beschwerde gegen eine solche Entscheidung einzulegen, gerade weil die betroffene Person (der Beamte) durch die Rechtsfolgen der Maßnahme beeinträchtigt ist. Zu beachten ist außerdem, dass gemäß Art. 90 Abs. 1 und 2 des Statuts in dem Fall, dass die Anstellungsbehörde innerhalb der vorgeschriebenen Frist keine Antwort auf die Beschwerde erteilt, dies als stillschweigende Entscheidung gilt, gegen die sich der betroffene Beamte im Wege einer Klage gegen die *Untätigkeit* der Anstellungsbehörde, eine anfechtbare Entscheidung zu treffen, wenden kann. In beiden Fällen geht es darum, den von der Handlung (oder Untätigkeit) der Anstellungsbehörde *betroffenen Beamten* in die Lage zu versetzen, zu klagen. Die von der Kommission vertretene Auslegung kann daher nicht richtig sein.

54. Meiner Meinung nach besteht ein notwendiger Zusammenhang zwischen der durch Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 gewährten Immunität und den Aufgaben des Beamten als Beamter der Union. Diese Bestimmung nimmt ausdrücklich Bezug auf von Beamten der Union in amtlicher Eigenschaft vorgenommene Handlungen, und zwar deshalb, weil der Anwendungsbereich der Immunität nicht so weit ist, dass er sich auf Beamte erstreckt, die ausschließlich in ihrer Eigenschaft als Privatperson handeln.

55. Nationale Behörden, die eine strafrechtliche Untersuchung gegen einen Beamten der Union durchführen oder weitere Maßnahmen im Anschluss an eine solche Untersuchung ergreifen wollen, müssen die Aufhebung der Immunität dieses Beamten beantragen und einen positiven Bescheid zu diesem Antrag einholen. Ohne einen solchen Bescheid können diese Behörden nicht gegen den betreffenden Beamten vorgehen. Die Wirkungen eines Beschlusses zur Aufhebung der Immunität verändern somit die Stellung des Beamten grundlegend. Vor der Aufhebung kann gegen den betroffenen Beamten im Zusammenhang mit einer mutmaßlichen Straftat nicht strafrechtlich vorgegangen werden. Nach Aufhebung der Immunität kann gegen ihn jedoch nach nationalem Recht ein Strafverfahren eingeleitet werden.

56. Es wäre absurd, die Aufhebung so zu behandeln, als würde sie keine Änderung der Rechtsstellung des Beamten bewirken. Ganz im Gegenteil hat eine bedeutende Änderung stattgefunden, die schwerwiegende nachteilige Folgen für diesen Beamten hat. In jedem Fall ist er jetzt einer strafrechtlichen Untersuchung ausgesetzt, die ihm sonst erspart geblieben wäre. Es besteht die Möglichkeit, dass er im Rahmen eines Strafverfahrens angeklagt und inhaftiert wird.

57. Die Kommission macht unter Berufung auf den Wortlaut von Art. 17 des Protokolls Nr. 7 geltend, dass die Immunität vor Strafverfolgung in nationalen Verfahren den Beamten nicht als subjektives Recht eingeräumt werde, und weist darauf hin, dass Art. 17 Abs. 2 die Bedingungen für die Aufhebung des Schutzes der gemäß Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 gewährten Immunität

<sup>32</sup> Urteil vom 22. November 2012, Probst (C-119/12, EU:C:2012:748, Rn. 20).

festlege. Damit vermischt sie zwei unterschiedliche Dinge. Ob die Immunität aufgehoben werden sollte, ist eine andere Frage als die, ob der angefochtene Beschluss den betroffenen Beamten im Sinne von Art. 90 Abs. 2 des Statuts beschwert. Art. 90 Abs. 2 befasst sich mit der Art der Maßnahme, die der Beamte anfechten möchte, nicht aber mit der Beurteilung, ob diese richtig war.

58. Der Kernpunkt ist hier, dass Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 den Vorteil der Immunität unmittelbar Beamten der Union einräumt, die in amtlicher Eigenschaft handeln. Ein Beschluss zur Aufhebung dieses Vorteils hat schwerwiegende negative Folgen für den betroffenen Beamten und kann daher gemäß Art. 90 Abs. 2 des Statuts angefochten werden.

59. Um festzustellen, ob der angefochtene Beschluss verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, ist auf sein Wesen abzustellen, und seine Wirkungen sind anhand objektiver Kriterien wie z. B. seines Inhalts zu beurteilen, wobei gegebenenfalls der Kontext, in dem er erlassen wurde, und die Befugnisse des ihn erlassenden Organs zu berücksichtigen sind<sup>33</sup>.

60. Der angefochtene Beschluss erzeugt sowohl für RQ als auch für die nationalen Behörden verbindliche Rechtswirkungen. Die Rechtswirkungen gegenüber RQ sind klar. Die Immunität, die er gemäß Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 genoss, wird aufgehoben. Die Rechtswirkungen gegenüber den belgischen Behörden sind ebenso offensichtlich. Ohne den angefochtenen Beschluss war es ihnen nicht möglich, ein Strafverfahren gegen RQ zu führen. Nach dem Erlass des Beschlusses war das nationale Verfahren nicht mehr durch die Immunität des RQ blockiert<sup>34</sup>.

61. Daher ist das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, wonach eine Handlung wie der angefochtene Beschluss ein bloßer Vorbereitungsakt sei, der die Rechtsstellung des betroffenen Beamten nicht verändere. Da RQ nicht mehr in den Genuss einer (vollständigen) Immunität gemäß dem Protokoll Nr. 7 kam, entfalteten die sich aus diesem Beschluss ergebenden Folgen auch unmittelbare und sofortige Rechtswirkungen ihm gegenüber.

62. Diese Schlussfolgerung wird durch die vom Gericht in den Rn. 42 bis 44 des angefochtenen Urteils vorgenommene Analyse der Rechtsprechung nicht in Frage gestellt.

63. Das Gericht hat insoweit zunächst das Urteil des Gerichtshofs Humblet/Belgischer Staat<sup>35</sup> geprüft. Herr Humblet war ein belgischer Staatsangehöriger, der in Luxemburg als Beamter der EGKS beschäftigt war. Er wurde so behandelt, als wäre sein Steuerwohnsitz in Belgien (wo er auch seinen Wohnsitz hatte) gelegen, wo seine Frau Einkünfte bezog. Die Einkünfte von Frau Humblet, über die in Belgien eine Steuererklärung abgegeben worden war, wurden dort entsprechend den nationalen Bestimmungen über die Person ihres Ehemanns, des Haushaltungsvorstands, besteuert. Daraufhin forderten die belgischen Behörden unter Abkehr von ihrer früheren Praxis Herrn Humblet auf, auch eine Erklärung über die Höhe des von ihm als Beamter der EGKS bezogenen Gehalts abzugeben, das aufgrund des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten zum EGKS-Vertrag (im Folgenden: EGKS-Protokoll) steuerfrei war. Die nationalen Behörden erließen Steuerbescheide für die fraglichen Steuerjahre, die Herr Humblet anfocht. Nach Art. 16 des EGKS-Protokolls sah er sich berechtigt, den Gerichtshof anzurufen.

64. Die Kommission argumentierte vor dem Gericht, dass das Urteil Humblet/Belgischer Staat<sup>36</sup> nicht bestätige, dass ein Beamter der Union gegen die Entscheidung eines Organs, seine Immunität aufzuheben, gerichtlich vorgehen könne. Das Gericht wies dieses Argument zurück und stützte sich auf dieses Urteil.

33 Urteil vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Siehe oben, Nr. 55.

35 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

36 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

65. Meines Erachtens stellt die Begründung des Gerichtshofs zu den Fragen der Zuständigkeit und des Verfahrens in diesem Urteil in der Tat eine nützliche Orientierungshilfe im Hinblick auf die Rechtssache RQ dar. Der Gerichtshof hat dort entschieden, dass er zwar nicht zuständig für die Nichtigerklärung von Akten der Gesetzgebung oder der Verwaltung eines Mitgliedstaats ist, die aufgeworfene Frage jedoch in seine Zuständigkeit fällt, da sie die Auslegung und Anwendung des EGKS-Protokolls, insbesondere von dessen Art. 11 Buchst. b, betrifft. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil folgende Feststellungen getroffen, die hier von besonderer Relevanz sind:

„Wenn die Verfasser des [EGKS-]Protokolls in dessen Artikel 16 ein Klagerecht vorgesehen haben, so wollten sie damit offensichtlich die Beachtung der durch das [EGKS-]Protokoll geschaffenen Vorrechte und Immunitäten gewährleisten, und dies im Interesse nicht nur der Gemeinschaft und ihrer Organe, *sondern auch derjenigen Personen, denen diese Vorrechte und Immunitäten zuerkannt worden sind*, sowie andererseits der Mitgliedstaaten und deren Verwaltungsbehörden, die gegen eine allzu weite Auslegung der Vorrechte und Immunitäten geschützt werden müssen.

...

Die Vorrechte und Immunitäten wurden zwar ‚ausschließlich im Interesse der Gemeinschaft‘ gewährt; es darf jedoch nicht übersehen werden, dass sie ausdrücklich ‚den Beamten der Organe der Gemeinschaft zuerkannt worden sind‘.

Der Umstand, dass die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen den öffentlichen Interessen der Gemeinschaft dienen sollen, rechtfertigt ohne Zweifel die der Hohen Behörde verliehene Befugnis, die Gruppen von Beamten zu bestimmen, auf welche sie Anwendung finden (Art. 12), oder gegebenenfalls die Immunität eines Bevorrechtigten aufzuheben (Art. 13 Abs. 2), *bedeutet jedoch keineswegs, dass jene Vorrechte der Gemeinschaft und nicht unmittelbar deren Beamten gewährt worden wären*; für diese Auslegung spricht im Übrigen eindeutig der Wortlaut der vorstehend genannten Vorschriften.“<sup>37</sup>

66. Es ist zwar völlig richtig, dass der Wortlaut von Art. 16 des EGKS-Protokolls nicht dem von Art. 90 Abs. 2 des Statuts entspricht. Hat das Gericht jedoch zu Recht beschlossen, die Begründung im Urteil Humblet/Belgischer Staat<sup>38</sup> im Wege der Analogie im Fall RQ heranzuziehen?

67. Meines Erachtens hat es das.

68. Das Gericht hat aus dem Urteil Humblet/Belgischer Staat<sup>39</sup> abgeleitet, dass Beamte zwar bei der Ausübung ihres Amtes (was als gleichbedeutend mit dem Handeln im Dienste der öffentlichen Interessen der Europäischen Union selbst gilt) in den Genuss der Immunität kommen, dass daraus aber nicht zwangsläufig folgt, dass Vorrechte und Immunitäten der Organisation, also der Union als solche, gewährt werden und nicht unmittelbar dem Beamten selbst. Auf dieser Grundlage ist dann zu prüfen, ob die fragliche Maßnahme den betroffenen Beamten beschwert.

69. Das Argument der Kommission, der Gesetzgeber habe ganz bewusst eine Klagemöglichkeit für Beamte ausschließen wollen, indem er den Wortlaut von Art. 16 des EGKS-Protokolls nicht im Statut verwendet habe, überzeugt nicht.

37 Urteil vom 16. Dezember 1960, Humblet/Belgischer Staat (6/60-IMM, EU:C:1960:48, S. 1186 und 1187, Hervorhebung nur hier).

38 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

39 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).



70. Titel VII des Statuts ist mit „Beschwerdeweg und Rechtsschutz“ überschrieben. In diesem Titel hat der Gesetzgeber ein umfassendes Verfahren für Beamte festgelegt, mit dem sie Entscheidungen, die sie betreffen, anfechten können. Da damit ein spezifisches Beschwerde- und Rechtsschutzverfahren eingerichtet wurde, ist das Gegenargument meiner Auffassung nach gewichtiger, nämlich dass der Gesetzgeber den Wortlaut von Art. 16 des EGKS-Protokolls gar nicht übernehmen musste, um das erforderliche Klagerecht zu schaffen. Ich komme daher zu dem Schluss, dass das diesbezügliche Argument der Kommission nicht stichhaltig ist.

71. Sodann beanstandet die Kommission die Bezugnahme des Gerichts auf die Urteile Mote/Parlament<sup>40</sup> und Gollnisch/Parlament<sup>41</sup>. Das Gericht hat das letztgenannte Urteil dafür angeführt, dass die im Protokoll Nr. 7 vorgesehenen Vorrechte und Befreiungen dem Betroffenen ein subjektives Recht einräumen. Auf das erstgenannte (auf dem Urteil Humblet/Belgischer Staat<sup>42</sup> basierende) Urteil hat es sich dafür berufen, dass Vorrechte und Befreiungen unmittelbar den Beamten gewährt werden.

72. Beide Rechtssachen betrafen die Vorrechte und Befreiungen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, die in Kapitel III Art. 7 bis 9 des Protokolls Nr. 7 geregelt sind. Der Wortlaut dieser Bestimmungen entspricht nicht dem von Art. 11 Buchst. a, der die für die Beamten der Union geltenden Regeln festlegt. Das überrascht nicht, da es sich um zwei sehr unterschiedliche Funktionen handelt. Hier geht es jedoch nicht um das *Wesen* der Immunität des Betroffenen. Es besteht also keine Notwendigkeit, die Stellung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments mit der von Beamten zu vergleichen. Die Frage ist vielmehr, ob das Statut einem Beamten der Union einen *Rechtsbehelf* einräumt, wenn seine Immunität aufgehoben wird. Angesichts meiner Schlussfolgerung, dass der angefochtene Beschluss tatsächlich unmittelbare und sofortige Rechtsfolgen für RQ erzeugt, hat das Gericht meines Erachtens in diesem Zusammenhang zu Recht die Überlegungen im Urteil Mote/Parlament<sup>43</sup> und im Urteil Gollnisch/Parlament<sup>44</sup> im Wege der Analogie herangezogen.

73. Schließlich rügt die Kommission, dass sich das Gericht auf eine von ihr als „vereinzelt“ bezeichnete Entscheidung des ehemaligen Gerichts für den öffentlichen Dienst in der Rechtssache A und G/Kommission<sup>45</sup> gestützt hat.

74. Dieses Urteil betraf eine von mehreren Streitigkeiten, die sich aus dem Skandal um Edith Cresson, einem ehemaligen Mitglied der Kommission, ergaben, nämlich zwei Klagen des ehemaligen Kabinettschefs von Frau Cresson gegen die Kommission. Angesichts der Bedeutung der Rechtssache tagte das Gericht für den öffentlichen Dienst als Plenum. Der Versuch der Kommission, das daraufhin ergangene Urteil als unbedeutend und völlig irrelevant abzutun, erscheint daher unangemessen. In Rn. 230 des Urteils A und G/Kommission<sup>46</sup> hat das Gericht für den öffentlichen Dienst die in den Urteilen Humblet/Belgischer Staat<sup>47</sup> und Mote/Parlament<sup>48</sup> getroffenen Feststellungen bekräftigt, wonach die Beamten unmittelbar von Entscheidungen betroffen sind, mit denen die in Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 vorgesehene Immunität aufgehoben wird. Somit sind die Ausführungen im Urteil A und G/Kommission<sup>49</sup> für die vorliegende Rechtssache eindeutig relevant.

40 Urteil vom 15. Oktober 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

41 Urteil vom 17. Januar 2013 (T-346/11 und T-347/11, EU:T:2013:23).

42 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

43 Urteil vom 15. Oktober 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

44 Urteil vom 17. Januar 2013 (T-346/11 und T-347/11, EU:T:2013:23).

45 Urteil vom 13. Januar 2010 (F-124/05 und F-96/06, EU:F:2010:2).

46 Urteil vom 13. Januar 2010 (F-124/05 und F-96/06, EU:F:2010:2).

47 Urteil vom 16. Dezember 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

48 Urteil vom 15. Oktober 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

49 Urteil vom 13. Januar 2010 (F-124/05 und F-96/06, EU:F:2010:2).



75. Der Gerichtshof ist durch dieses Urteil nicht gebunden, da er nicht verpflichtet ist, eine bestimmte Auslegung des Statuts vorzunehmen. Es gibt jedoch keinen triftigen Grund, warum das Gericht oder der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache nicht die gleichen Überlegungen anstellen können sollte wie das Gericht für den öffentlichen Dienst in der Rechtssache A und G/Kommission<sup>50</sup>.

76. Zuletzt macht die Kommission geltend, dass der in Art. 90 Abs. 2 des Statuts vorgesehene Weg verschlossen sei. Der geeignete Rechtsbehelf für den Beamten bestehe darin, die Entscheidung über die Aufhebung seiner Immunität im nationalen Strafverfahren anzufechten, und Sache des nationalen Gerichts sei es dann, dem Gerichtshof gemäß dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Verfahren Fragen zur Gültigkeit der in Rede stehenden Maßnahme vorzulegen.

77. Meines Erachtens sind diese Ausführungen der Kommission weder plausibel noch zutreffend.

78. Erstens entspricht es ständiger Rechtsprechung, dass Vorabentscheidungsersuchen zu Fragen der Gültigkeit nur rechtsverbindliche Handlungen der Union betreffen können<sup>51</sup>. Die Kommission trägt zwei Argumente vor, die nicht miteinander vereinbar sind. Einerseits behauptet sie, dass die angefochtene Maßnahme *keine* den betroffenen Beamten unmittelbar und sofort betreffenden verbindlichen Rechtswirkungen entfalte, was dazu führe, dass er nicht nach Art. 90 Abs. 2 des Statuts vorgehen könne. Andererseits trägt sie vor, dass dieselbe Maßnahme Gegenstand eines Verfahrens zur Feststellung der Ungültigkeit im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 267 AEUV sein könnte, was allerdings voraussetzt, dass die Maßnahme tatsächlich verbindliche Rechtswirkungen hat, die der betroffene Beamte anfechten kann.

79. Zweitens würde, selbst wenn es möglich wäre, den Widerspruch in der von der Kommission vertretenen Auffassung zu ignorieren, das Vorabentscheidungsverfahren nicht immer umfassenden Rechtsschutz garantieren können, denn es würde sich nach dem betreffenden nationalen Verfahren richten, ob eine Vorlage erfolgen würde oder überhaupt möglich wäre<sup>52</sup>. Ich erinnere auch daran, dass eine Partei zwar ein nationales Gericht ersuchen kann, sich gemäß Art. 267 AEUV an den Gerichtshof zu wenden, dass sie das nationale Gericht jedoch nicht dazu zwingen kann.

80. Drittens dient das Vorabentscheidungsverfahren ausschließlich der Unterstützung nationaler Gerichte, wenn eine bindende Entscheidung über die Auslegung oder Gültigkeit des Unionsrechts erforderlich ist, um über die ihnen vorliegende Streitsache zu befinden. Zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Entscheidung über die Aufhebung der Immunität ihre Wirkung entfaltet (indem sie die Einleitung einer strafrechtlichen Ermittlung gegen den fraglichen Beamten der Union ermöglicht), dürfte es jedoch – soweit ich erkennen kann – kein Verfahren vor einem nationalen Gericht geben, das den Rahmen für eine ordnungsgemäße Vorlage bietet. Erst zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich wenn ein Gericht in einem Strafverfahren gegen diesen Beamten als Beschuldigter befasst wird, hätte der betroffene Beamte die Möglichkeit, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof über die Gültigkeit dieser Entscheidung zu erbitten. Es ist meines Erachtens nicht abwegig, davon auszugehen, dass die Reaktion des nationalen Gerichts in diesem Stadium durchaus darin bestehen könnte, dass es eine solche Vorlage für *nicht mehr erforderlich hält*, um in dem bei ihm anhängigen Strafverfahren zu entscheiden.

81. Aus den oben genannten Gründen halte ich den ersten Rechtsmittelgrund der Kommission für unbegründet.

50 Urteil vom 13. Januar 2010 (F-124/05 und F-96/06, EU:F:2010:2).

51 Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, Rn. 14 und 16).

52 Vgl. u. a. Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores/Rat (C-50/00 P, EU:C:2002:197, Nrn. 61 bis 65).

## **Zweiter Rechtsmittelgrund: falsche Auslegung von Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta sowie falsche Auslegung und Anwendung von Art. 4 Abs. 3 EUV**

82. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund, der hilfsweise erhoben wird, rügt die Kommission, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass sie den Anspruch von RQ auf rechtliches Gehör verletzt habe, weil sie vor Erlass des Beschlusses zur teilweisen Aufhebung seiner Immunität keine Abwägung zwischen seinen Interessen und dem Wunsch der nationalen Behörden, das Untersuchungsgeheimnis zu wahren, vorgenommen habe.

### ***Das angefochtene Urteil***

83. Die relevanten Passagen im Urteil des Gerichts lauten:

„[D]ie Nichtanhörung des Betroffenen vor der Aufhebung seiner Immunität [ist] im Allgemeinen geeignet ..., das Untersuchungsgeheimnis zu gewährleisten.

Allerdings muss die Kommission, wenn eine nationale Behörde – in hinreichend begründeten Fällen – unter Berufung auf das Untersuchungsgeheimnis dem widerspricht, dass dem Betroffenen die Gründe, auf denen der Antrag auf Aufhebung der Immunität beruht, genau und umfassend mitgeteilt werden, in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, die darauf gerichtet sind, die berechtigten Erwägungen im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgeheimnis mit dem Erfordernis, die Grundrechte des Einzelnen wie das Recht, gehört zu werden, hinreichend zu gewährleisten, zum Ausgleich zu bringen ...

Da die Kommission beim Erlass einer beschwerenden Maßnahme den Anspruch auf rechtliches Gehör zu wahren hat, muss sie sich mit größter Aufmerksamkeit die Frage stellen, wie sie die Wahrung dieses Rechts des Betroffenen und die von den nationalen Behörden angeführten berechtigten Erwägungen miteinander in Einklang bringen kann. Diese Abwägung ermöglicht es, sowohl den Schutz der Rechte, die die Unionsrechtsordnung den Beamten und sonstigen Bediensteten der Union verleiht, und damit die Interessen der Union gemäß Art. 17 Abs. 2 des Protokolls Nr. 7 als auch den effizienten und reibungslosen Ablauf der nationalen Strafverfahren unter Wahrung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zu gewährleisten.“<sup>53</sup>

### ***Vorbringen der Parteien***

84. Die Kommission macht geltend, dass das Gericht rechtsfehlerhaft festgestellt habe, es sei notwendig, bei jeder Entscheidung über die Aufhebung der Immunität eines Beamten eine Abwägung vorzunehmen, um die Verhältnismäßigkeit der Entscheidung zu gewährleisten. Das Gericht habe daher zu Unrecht festgestellt, dass sie es verabsäumt habe, die Interessen von RQ im Rahmen einer solchen Interessenabwägung einzubeziehen. Von ihr zu verlangen, eine solche Abwägung vorzunehmen, verstoße gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Ihre übliche Praxis bestehe darin, nationale Vorschriften zu achten, die strikte Vertraulichkeit in Verbindung mit dem Untersuchungsgeheimnis vorschrieben, und daher die Immunität aufzuheben, ohne den betroffenen Beamten vorher anzuhören.

85. RQ macht geltend, dass der zweite Rechtsmittelgrund unzulässig sei, weil die Kommission lediglich die Argumente wiederhole, die sie bereits im ersten Rechtszug vorgebracht habe. Hilfsweise macht er geltend, dass der zweite Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen sei.

<sup>53</sup> Vgl. Rn. 65 bis 67 des angefochtenen Urteils.

## Würdigung

86. Die Gründe für die Ablehnung der Unzulässigkeitseinrede von RQ in Bezug auf den ersten Rechtsmittelgrund gelten gleichermaßen für den zweiten Rechtsmittelgrund<sup>54</sup>. Daher komme ich zu dem Schluss, dass der zweite Rechtsmittelgrund der Kommission zulässig ist.

87. Mit diesem zweiten Rechtsmittelgrund rügt die Kommission die vom Gericht im angefochtenen Urteil vorgenommene Auslegung des Verhältnisses zwischen dem in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta verankerten Recht, gehört zu werden, und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV. Ich beginne mit Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta.

88. In der Erläuterung zu Art. 41<sup>55</sup> wird bestätigt, dass diese Vorschrift „auf das Bestehen der Union als eine Rechtsgemeinschaft gestützt [ist], deren charakteristische Merkmale sich durch die Rechtsprechung entwickelt haben, die unter anderem eine gute Verwaltung als allgemeinen Rechtsgrundsatz festgeschrieben hat“. Somit wird Art. 41 Abs. 1 und 2 durch allgemeine Rechtsgrundsätze wie den Anspruch auf rechtliches Gehör und die Verteidigungsrechte untermauert<sup>56</sup>.

89. Im Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör hat der Gerichtshof entschieden, dass die Wahrung der Verteidigungsrechte ein tragender Grundsatz des Unionsrechts ist. Dieses Recht ist heute in den Art. 47 und 48 der Charta verankert, die das Recht auf Wahrung der Verteidigungsrechte und das Recht auf ein faires Verfahren im Rahmen aller Gerichtsverfahren garantieren. Demgemäß hat der Gerichtshof stets die Bedeutung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und seinen sehr weiten Geltungsumfang in der Unionsrechtsordnung bekräftigt. Daher ist der Gerichtshof der Auffassung, dass dieses Recht in *allen* Verfahren gelten muss, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können<sup>57</sup>.

90. Art. 41 Abs. 2 der Charta nennt (nicht erschöpfend) drei Bereiche des Rechts auf eine gute Verwaltung: a) das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, b) das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses und c) die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen. Diese so hervorgehobenen drei Bereiche hängen klar zusammen. Wenn eine Entscheidung eine Person beschweren wird, muss ihr die Möglichkeit gegeben werden, ihre Argumente vorzubringen. Dazu benötigt sie Zugang zur gesamten Akte, mit Ausnahme derjenigen Elemente, für die *berechtigte* Vertraulichkeit oder Geheimhaltung geltend gemacht werden kann. Die Verwaltung muss die Gründe für die Entscheidung, die sie dann trifft, mitteilen, damit die durch die Entscheidung beschwerte Person die Angemessenheit der Erwägungen der Verwaltung beurteilen und entscheiden kann, ob sie die gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung durch das zuständige Gericht beantragen will oder nicht.

91. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist auch dann zu wahren, wenn die anwendbare Regelung ein solches Verfahrensrecht nicht ausdrücklich vorsieht. Wie der Gerichtshof in einem anderen Zusammenhang ausgeführt hat, garantiert das Recht auf Anhörung jeder Person die Möglichkeit, im Verwaltungsverfahren, bevor ihr gegenüber eine für ihre Interessen nachteilige Entscheidung erlassen wird, sachdienlich und wirksam ihren Standpunkt vorzutragen. Es setzt auch voraus, dass die Verwaltung mit aller gebotenen Sorgfalt die entsprechenden Erklärungen der betroffenen Person zur

<sup>54</sup> Siehe oben, Nrn. 44 bis 49.

<sup>55</sup> Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17).

<sup>56</sup> In der Erläuterung wird u. a. auf das Urteil vom 18. Oktober 1989, Orkem/Kommission (374/87, EU:C:1989:387) Bezug genommen (vgl. zum Anspruch auf rechtliches Gehör Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zum allgemeinen Geltungsbereich der Fürsorgepflicht und des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung vgl. Urteil vom 31. März 1992, Burban/Parlament (C-255/90 P, EU:C:1992:153, Rn. 7 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>57</sup> Urteil vom 22. November 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 81 bis 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Kenntnis nimmt, indem sie sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersucht und ihre Entscheidung eingehend begründet. Die Pflicht, eine Entscheidung so hinreichend spezifisch und konkret zu begründen, dass es dem Betroffenen ermöglicht wird, die Gründe für die Ablehnung seines Antrags zu verstehen, ergibt sich somit aus dem Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte<sup>58</sup>.

92. Die Kommission führt aus, dass ihre derzeitige Praxis auf der Annahme beruhe, dass ein Beschluss zur Aufhebung der Immunität eines Beamten keine diesen beschwerende Maßnahme darstelle. Das Verfahren für den Erlass eines solchen Beschlusses sieht offenbar wie folgt aus: Die Entscheidung wird von einem Mitglied der Kommission mit Zustimmung des Präsidenten getroffen. Das Kollegium der Kommissionsmitglieder ist für alle derartigen Entscheidungen verantwortlich. Im Rahmen dieses Verfahrens ist nicht systematisch vorgesehen, dass dem betroffenen Beamten vor dem Erlass eines Beschlusses über die Aufhebung seiner Immunität rechtliches Gehör gewährt wird. Berufen sich die zuständigen nationalen Behörden auf das Untersuchungsgeheimnis und fordern sie die Kommission auf, den betroffenen Beamten nicht darüber zu informieren, dass sie eine Aufhebung der Immunität beantragen, kommt die Kommission diesem Antrag regelmäßig nach. Wird kein solcher Antrag gestellt, teilt die Kommission dem Beamten zwar mit, dass seine Immunität aufgehoben wird, allerdings hört sie ihn nicht zu der Frage der Aufrechterhaltung seiner Immunität an.

93. In Bezug auf den ersten Rechtsmittelgrund bin ich zu dem Schluss gelangt, dass der angefochtene Beschluss eine RQ beschwerende Maßnahme darstellt. Demzufolge bin ich der Meinung, dass die der Praxis der Kommission zugrunde liegende Annahme falsch ist.

94. Nach Art. 41 Abs. 1 der Charta hat „[j]ede Person“ ein Recht darauf, „dass ihre Angelegenheiten von den Organen ... der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden“. Somit können sich die bei den Organen der Union beschäftigten Beamten – so wie jeder andere auch – auf das Recht auf eine gute Verwaltung berufen. Im Falle von RQ umfasse dieses Grundrecht zwangsläufig das Recht nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta, gehört zu werden, bevor die Kommission den angefochtenen Beschluss erließ. Deshalb ist das Gericht meines Erachtens zu Recht zu dem Schluss gelangt, dass die Kommission verpflichtet war, die Verteidigungsrechte von RQ zu achten.

95. Hat die Kommission die Verletzung der Grundrechte von RQ und den Antrag auf Geheimhaltung der Untersuchung gegeneinander abgewogen? Mit anderen Worten, hat sie die nach Art. 52 Abs. 1 der Charta erforderliche Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt?

96. Art. 52 Abs. 1 der Charta lässt Einschränkungen der in der Charta verankerten Rechte und Freiheiten zu, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten, unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Europäischen Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprechen<sup>59</sup>.

97. Die dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung besteht vorliegend in der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen durch die belgischen Behörden. Das Gericht hat festgestellt, dass dieses Verfahren im nationalen Recht vorgesehen sei<sup>60</sup>. Als solches falle es unmittelbar in die Zuständigkeit der nationalen Behörden und liege eindeutig außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission.

58 Urteil vom 22. November 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 86 bis 88 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Vgl. Schlussanträge meines verstorbenen und geschätzten Freundes und Kollegen, Generalanwalt Bot in der Rechtssache ZZ (C-300/11, EU:C:2012:563, Nr. 65).

60 Das Gericht stellt den einschlägigen nationalen Rechtsrahmen in den Rn. 61 und 62 des angefochtenen Urteils dar.



98. Die Einschränkung besteht hier darin, dass dem Beamten das Recht auf Anhörung entzogen wurde. Im angefochtenen Urteil hat das Gericht geprüft, ob die Kommission gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt hatte, bevor sie die Immunität von RQ aufhob. Das Gericht ist zu dem Schluss gelangt, dass die Kommission die Auswirkungen der Verletzung der Grundrechte von RQ nicht gegen etwaige Vorteile abgewogen habe, die sich daraus ergeben könnten, dass sie dem Antrag der Behörden auf Geheimhaltung der Untersuchung nachgekommen sei.

99. Diese Schlussfolgerung des Gerichts ist schlicht und einfach korrekt. Aus den eigenen Angaben der Kommission zu ihrer Praxis in Bezug auf Anträge auf Aufhebung der Immunität geht eindeutig hervor, dass sie *systematisch* davon absieht, dem betroffenen Beamten eine Anhörung zu gewähren, bevor sie über einen solchen Antrag entscheidet. Wenn sich die nationalen Behörden auf das Untersuchungsgeheimnis berufen, kann es vorkommen, dass der Betroffene nicht einmal darüber informiert wird, dass ein Antrag gestellt wurde (so wie es hier der Fall war).

100. Die Kommission meint, sie sei lediglich verpflichtet zu prüfen, ob die Interessen der Europäischen Union beeinträchtigt werden könnten. Dementsprechend müsse sie die Interessen des Beamten nicht berücksichtigen. Die logische Konsequenz sei, dass sie in Fällen wie dem von RQ keine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehme.

101. Meines Erachtens verstößt dieser Ansatz eindeutig gegen die Anforderungen von Art. 52 Abs. 1 der Charta. Eine angemessene Verhältnismäßigkeitsprüfung erfordert zwangsläufig eine Bewertung der widerstreitenden Interessen. Die drei Protagonisten sind vorliegend der betroffene Beamte, die nationalen Behörden und die Europäische Union, deren Interessen (insbesondere finanzieller Art) zu schützen sind. Bei der Prüfung von Anträgen auf Aufhebung der Immunität lässt die Kommission den ersten Protagonisten von vornherein völlig außer Acht. Die Prämisse der gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta vorzunehmenden Abwägung ist jedoch, dass der Beamte einen Anspruch auf rechtliches Gehör hat. Im Rahmen dieser Abwägung ist dann zu prüfen, ob die beantragte *Einschränkung* dieses Anspruchs (die sich aus dem von den nationalen Behörden geltend gemachten Erfordernis der Geheimhaltung der Untersuchung ergibt) gerechtfertigt werden kann und verhältnismäßig ist.

102. Diese Aufgabe umfasst die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts, nämlich Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta und Art. 17 Abs. 2 des Protokolls Nr. 7, und obliegt dem betreffenden Organ. Dieses wird nicht nachweisen können, dass sein Beschluss zur Aufhebung der Immunität verhältnismäßig war, wenn eine solche Prüfung nicht durchgeführt wurde.

103. Ich komme daher zu dem Schluss, dass die derzeitige Praxis der Kommission, wie sie dem Gerichtshof erläutert wurde, wichtige durch die Charta garantierte Verfahrensrechte missachtet und mit den Verpflichtungen dieses Organs gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta zur Achtung der Rechte, Einhaltung der Grundsätze und Förderung der Anwendung der darin verankerten Rechte unvereinbar ist.

104. Die Kommission trägt vor, dass, sollte der Gerichtshof ebenfalls zu dieser Schlussfolgerung gelangen und das angefochtene Urteil bestätigen, eine solche Entscheidung erhebliche Auswirkungen auf die Unionsverwaltung hätte. Insbesondere müsste die Kommission ihre bisherige einheitliche Praxis ändern, die darin bestanden habe, die Immunität aufzuheben und nationale Rechtsvorschriften einzuhalten, die eine strikte Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses vorschrieben.

105. Nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV festgeschriebenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit „achten“ und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“. Dieser Grundsatz schafft somit gegenseitige Verpflichtungen zwischen den Organen der Union und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten selbst.



106. Die Kommission macht geltend, dass sie, wenn sie die Interessen des betreffenden Mitgliedstaats gegen die Interessen des Beamten abzuwägen hätte, verpflichtet wäre, die von den nationalen Behörden vorgenommene Bewertung des nationalen Strafverfahrens durch ihre eigene zu ersetzen, und damit gegen Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen würde.

107. Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen.

108. Erstens stellt das Gericht in den Rn. 66 und 67 des angefochtenen Urteils fest, dass die Kommission und die nationalen Behörden bei der Suche nach einer Lösung, die die in Art. 41 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. a der Charta garantierten Rechte des Beamten achtet, *zusammenarbeiten* müssen. Eine solche Zusammenarbeit erfordert nicht, dass die Kommission in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Behörden eingreift. Zweitens muss die Kommission ihrer Verpflichtung, dem Anspruch des Beamten auf rechtliches Gehör Wirksamkeit zu verschaffen, nachkommen. Drittens ist sie zudem gemäß Art. 17 des Protokolls Nr. 7 verpflichtet, die Interessen der Union zu prüfen. Die nationalen Behörden sind daher ihrerseits nach Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet, die Kommission bei ihrer Aufgabe zu unterstützen, den Antrag auf Aufhebung der Immunität auf eine Weise zu prüfen, die mit den ihr nach dem Unionsrecht obliegenden Pflichten in Einklang steht.

109. Wenn eine nationale Behörde dem widerspricht, dass dem betroffenen Beamten die Gründe genau und umfassend mitgeteilt werden, ist es nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ihre Aufgabe, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um einen Weg zu finden, wie legitime Gründe für die Geheimhaltung der Untersuchung mit der Verpflichtung der Kommission, die Verfahrensrechte des Beamten zu achten, zum Ausgleich gebracht werden können<sup>61</sup>.

110. Die Kommission trägt vor, dass das Verfahren zur Aufhebung der Immunität seinen Ursprung in einem behaupteten Verstoß gegen das nationale Recht habe. Diese Fälle unterschieden sich daher von den Fällen, in denen die Kommission ein Verwaltungsverfahren gegen einen Beamten einleite. Für ein solches Verfahren gälten die Verteidigungsrechte des Beamten nicht.

111. Dem kann ich nicht zustimmen.

112. Bei dem vorliegenden Rechtsstreit geht es um die Frage, ob die Verteidigungsrechte von RQ gewahrt wurden, als die Kommission den angefochtenen Beschluss zur Aufhebung der Immunität erließ, die er nach Art. 11 Buchst. a des Protokolls Nr. 7 genoss. Die Auslegung der Bestimmungen dieses Protokolls sowie der Bestimmungen des Statuts, die einen Rechtsbehelf gegen die Maßnahmen der Kommission vorsehen, fällt in den Bereich des Unionsrechts. Das zugrunde liegende Strafverfahren ist eine Angelegenheit des nationalen Rechts. Das nationale Verfahren steht hier jedoch als solches nicht in Rede.

113. Schließlich behauptet die Kommission, dass die Durchführung der vom Gericht im angefochtenen Urteil erwähnten Abwägung einen eingehenden Dialog mit den nationalen Behörden erfordern würde und dass dies das Strafverfahren verzögern würde.

114. Da dem Gerichtshof keine Beweise dafür vorliegen, ist dieses Vorbringen eine bloße Behauptung. Selbst wenn es zutreffend wäre, dass der erforderliche Dialog notwendigerweise Zeit in Anspruch nehmen würde, sind verwaltungstechnische Unannehmlichkeiten kein legitimer Grund, die in der Charta garantierten Grundrechte zu beschränken.

115. Ich komme daher zu dem Schluss, dass der zweite Rechtsmittelgrund unbegründet ist.

61 Vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

### **Dritter Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler durch falsche Beurteilung des Verhaltens der Kommission**

116. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund (der ebenfalls hilfsweise geltend gemacht wird) rügt die Kommission im Wesentlichen, dass das Gericht rechtsfehlerhaft zu dem Schluss gelangt sei, dass die Kommission die Interessen von RQ bei der Beurteilung seines Falles nicht angemessen berücksichtigt habe. Damit stellt sie die Feststellungen des Gerichts in den Rn. 69 bis 72 des angefochtenen Urteils in Frage.

#### ***Das angefochtene Urteil***

117. Das Gericht hat in seinem Urteil vier Kernfeststellungen getroffen. Erstens enthalte die Akte des nationalen Gerichts *keine* Angaben, denen sich entnehmen ließe, dass die Kommission tatsächlich eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vorgenommen habe. Zweitens habe die Kommission die nationalen Behörden nicht gefragt, inwiefern die Anhörung von RQ vor Erlass ihres Beschlusses mit Risiken für die Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses und letztlich den ordnungsgemäßen Ablauf des Strafverfahrens verbunden sei. Drittens hätten keine Beweise dafür vorgelegen, dass die Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses durch die Anhörung von RQ tatsächlich gefährdet werden würde oder werden könnte (etwa weil er fliehen oder Beweismittel zerstören könnte oder weil es bei diesen spezifischen Ermittlungen gerade auf einen Überraschungseffekt ankomme). Im Übrigen seien bestimmte Informationen über die Ermittlungen bereits öffentlich bekannt gewesen. Viertens reiche der Umstand, dass die Kommission bei den belgischen Behörden nachgefragt habe, ob es möglich sei, RQ zu den Anträgen auf Aufhebung der Immunität anzuhören (was sich anhand des als Anlage zur Klagebeantwortung vorgelegten Schriftwechsels belegen lasse), nicht aus, um davon ausgehen zu können, dass die Kommission tatsächlich eine ordnungsgemäße Abwägung zwischen dem Interesse von RQ, gehört zu werden, und der Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses vorgenommen habe<sup>62</sup>.

#### ***Vorbringen der Parteien***

118. Mit dem ersten Teil ihres dritten Rechtsmittelgrundes macht die Kommission geltend, dass das Gericht auf der Grundlage der ihm vorliegenden Beweise nicht hätte feststellen dürfen, dass sie es verabsäumt habe, die Interessen von RQ zu beurteilen, bevor sie entschieden habe, seine Immunität aufzuheben. Mit dem zweiten Teil dieses Rechtsmittelgrundes trägt die Kommission vor, dass RQ nicht nachgewiesen habe, dass die getroffene Entscheidung anders ausgefallen wäre, wenn er gehört worden wäre<sup>63</sup>.

119. RQ macht geltend, dass der dritte Rechtsmittelgrund (oder zumindest der erste Teil dieses Rechtsmittelgrundes) offensichtlich unzulässig sei, da die Kommission in Wirklichkeit eine erneute Prüfung des Sachverhalts anstrebe. Hilfsweise trägt er vor, dass die Kommission das angefochtene Urteil falsch interpretiere und ihr dritter Rechtsmittelgrund unbegründet sei.

#### ***Würdigung***

120. Meines Erachtens ist der dritte Rechtsmittelgrund zulässig.

62 Rn. 69 bis 72 des angefochtenen Urteils.

63 Siehe unten, Nrn. 135 bis 147.

121. Im Wesentlichen trägt die Kommission vor, das Gericht habe ihr Verhalten rechtsfehlerhaft beurteilt, als es davon ausgegangen sei, dass sie es im Zuge des Erlasses des Beschlusses zur Aufhebung der Immunität verabsäumt habe, eine Abwägung zwischen dem Antrag der belgischen Behörden auf Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses und dem Anspruch von RQ auf rechtliches Gehör vorzunehmen. Sie habe mehrere Schreiben an die belgischen Behörden gerichtet, in denen sie um weitere Informationen zum Gegenstand des Untersuchungsgeheimnisses gebeten habe. Die teilweise Aufhebung der Immunität sei erst erfolgt, nachdem die nationalen Behörden diese Anfragen beantwortet hatten. Damit sei rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass sie die erforderliche Abwägung vorgenommen habe.

122. Die Kommission versucht daher nicht, die Tatsachenfeststellungen des Gerichts in Frage zu stellen. Vielmehr bestreitet sie, dass das Gericht aus diesen Tatsachen schließen durfte, dass sie keine Abwägung vorgenommen hat. Das ist in der Tat eine Rechtsfrage, die der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegt<sup>64</sup>. Daher komme ich nun im Hinblick auf diesen Rechtsmittelgrund zu den Argumenten in der Sache.

123. In Rn. 5 des angefochtenen Urteils stellt das Gericht fest, dass die Kommission vor Erlass des angefochtenen Beschlusses von den belgischen Behörden ausführlichere Informationen angefordert hat. In Rn. 10 des Urteils nimmt das Gericht auf den elften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses Bezug, in dem die Kommission ausführt, dass sie die Immunität von RQ nur aufheben könne, wenn sie mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit über die Gründe informiert werde, aus denen die belgischen Behörden den Antrag auf Aufhebung der Immunität gestellt hätten, und hebt hervor, dass andernfalls jede von einer Untersuchung des OLAF betroffene Person durch Erhebung offensichtlich unbegründeter Anschuldigungen gegen den Generaldirektor des OLAF die Arbeit dieser Einrichtung lähmen könnte, was den Interessen der Union zuwiderliefe. Das Gericht stellt fest, dass die Kommission sodann ausgeführt habe, dass sie infolge des Schreibens vom 23. Juni 2015 sehr klare und genaue Angaben erhalten habe, die erkennen ließen, dass die belgischen Behörden vernünftigerweise, und jedenfalls ohne insoweit willkürlich oder missbräuchlich vorzugehen, zu dem Schluss hätten gelangen können, dass die Anschuldigungen gegen RQ es rechtfertigten, eine gegen ihn gerichtete Untersuchung fortzuführen<sup>65</sup>.

124. Die Kommission hat ihrer Rechtsmittelschrift in Anlage A.1 hilfreicherweise die Dokumente beigelegt, die dem Gericht in der Anlage zu ihrer Klagebeantwortung vorgelegt worden waren. Zu diesen Dokumenten gehört das Schreiben der Generalsekretärin der Kommission vom 19. Dezember 2014 an den Untersuchungsrichter, mit dem weitere Einzelheiten zur nationalen Untersuchung angefordert wurden (im Folgenden: Schreiben vom 19. Dezember 2014). In Absatz 2 (auf Seite 2) dieses Schreibens erklärte die Generalsekretärin, dass die Kommission angesichts des besonderen unabhängigen Status' des OLAF den Generaldirektor von OLAF (RQ) anhören möchte, bevor sie entscheide, ob die Immunität aufgehoben werden sollte, damit sie in voller Kenntnis der Sachlage beurteilen könne, welche Auswirkungen eine solche Aufhebung der Immunität auf die Unabhängigkeit und das Funktionieren des OLAF und damit auf die Interessen der Europäischen Union haben könnte. Anschließend bat die Kommission die belgischen Behörden um Auskunft darüber, ob es notwendig sei, die Vertraulichkeit ihrer Untersuchungen gegenüber sämtlichen von den Ermittlungen betroffenen Beamten zu wahren, und ob der Generaldirektor des OLAF über die Untersuchungen informiert werden könnte.

<sup>64</sup> Urteil vom 16. Juni 2016, SKW Stahl-Metallurgie und SKW Stahl-Metallurgie Holding/Kommission (C-154/14 P, EU:C:2016:445, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>65</sup> Der angefochtene Beschluss wurde dem Gericht als Anlage A.1 zur Klageschrift des RQ vorgelegt. Im vierten Erwägungsgrund des Beschlusses heißt es, dass die Kommission mit Schreiben vom 3. März 2015 den Untersuchungsrichter darüber informiert habe, dass sie weitere Einzelheiten zu den gegen RQ erhobenen Vorwürfen benötige. In diesem Schreiben hat die Kommission erklärt, dass sie nach Erhalt der angeforderten Informationen einen Beschluss erlassen werde, der darauf abziele, einen Ausgleich zwischen ihrer Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit mit den belgischen Behörden und der Notwendigkeit des Schutzes der Interessen der Europäischen Union herzustellen. Siehe unten, Nr. 128.

125. Die belgischen Behörden antworteten mit Schreiben vom 6. Februar 2015. Auf die Frage der Kommission, ob RQ über den Antrag auf Aufhebung seiner Immunität informiert werden könne, erläuterten sie, dass der Sachverhalt des Falls zeige, dass gegen RQ ein Strafverfahren eingeleitet werden könnte, und die Notwendigkeit der Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses es daher ausschließe, dass seine Stellungnahme zu dem Antrag auf Aufhebung seiner Immunität eingeholt werde. Soweit ich beurteilen kann, scheint dies als Standardantwort auf die Frage „Können wir dem Verdächtigen sagen, dass er Gegenstand einer Untersuchung ist?“ formuliert zu sein, und nicht als konkrete Antwort auf die (andere) Frage „Ist es unter den Umständen dieses spezifischen Falles zwingend erforderlich, den Grundsatz des Untersuchungsgeheimnisses zu wahren?“.

126. In einem weiteren Schreiben vom 3. März 2015 wiederholte die Generalsekretärin der Kommission das Ersuchen um weitere Informationen. Sie bestätigte auch, dass die Kommission dem Antrag der belgischen Behörden auf Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses „entsprechen werde“.

127. Die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 69 bis 72 des angefochtenen Urteils sollten im Zusammenhang mit dieser umfassenderen Darstellung des Sachverhalts sowie der Dokumente in der Akte des Gerichts gelesen werden.

128. Auf der Grundlage dieses Materials durfte das Gericht meiner Meinung nach feststellen, dass die Kommission die belgischen Behörden tatsächlich um eine Klärung der Art der Vorwürfe gegen RQ gebeten hatte, nicht zuletzt wegen der besonderen Stellung als Generaldirektor des OLAF, die er zum maßgeblichen Zeitpunkt innehatte. Bemühungen, solche Informationen einzuholen, sind allerdings nicht gleichbedeutend mit dem Bestreben, sicherzustellen, dass der Anspruch von RQ auf rechtliches Gehör gewahrt wird, und das ist hier der springende Punkt. Auch hat die Kommission bei ihren Anfragen keinen Versuch unternommen, die zur Entscheidung der Frage, wie sie die *widerstreitenden Interessen, die auf dem Spiel stehen, abwägen kann*, erforderlichen Informationen einzuholen. Somit hat das Gericht meines Erachtens zu Recht festgestellt, dass die Kommission mit diesen Anfragen nicht versucht hat, zu klären, ob mit einer Entscheidung, RQ nicht über die gegen ihn erhobenen Vorwürfe zu informieren und es ihm nicht zu gestatten, sich vor Erlass eines Beschlusses zur Aufhebung seiner Immunität zu äußern, Risiken verbunden wären (nachteilige Auswirkungen auf die Grundrechte von RQ), oder ob umgekehrt ein Risiko für die Durchführung der Untersuchung der belgischen Behörden bestünde, wenn RQ darüber informiert würde und sich äußern könnte<sup>66</sup>. Stattdessen bestätigte die Kommission in ihrem Schreiben vom 3. März 2015, dass sie dem standardmäßigen Antrag der belgischen Behörden auf Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses *entsprechen werde*. Der Rest der Nachforschungen betraf lediglich die Frage, ob die belgischen Behörden vernünftigerweise davon ausgehen konnten, dass die Vorwürfe gegen RQ eine Untersuchung rechtfertigten.

129. Es ist gerade dieses Versäumnis der Kommission, eine Bewertung dieser potenziellen Risiken vorzunehmen und eine Abwägung zwischen den Interessen am Untersuchungsgeheimnis und dem konkurrierenden Grundrecht von RQ auf Anhörung vorzunehmen, das den Kern des Urteils des Gerichts bildet.

130. Das Gericht hat (in Rn. 71 des angefochtenen Urteils) zutreffend ausgeführt, dass es in einigen Fällen völlig angemessen sei, wenn der Antrag auf Aufhebung der Immunität dem Betroffenen nicht vor der Entscheidung über den Antrag mitgeteilt werde. Dies gelte z. B. dann, wenn die Gefahr bestehe, dass der Betroffene das nationale Verfahren behindere, indem er fliehe oder Beweismittel zerstöre, oder auch, wenn es gerade auf einen Überraschungseffekt ankomme. Die ihm vorliegende Akte enthalte jedoch nichts dazu, dass die belgischen Behörden im vorliegenden Fall solche Umstände angeführt hätten.

<sup>66</sup> Rn. 69 und 70 des angefochtenen Urteils.



131. Das Gericht hat außerdem darauf hingewiesen, dass bestimmte Informationen über die laufenden Ermittlungen bereits öffentlich bekannt gewesen seien. Dem kann ich mich nur anschließen. Aus der Darstellung der Vorgeschichte in den Rn. 1 bis 6 des angefochtenen Urteils geht eindeutig hervor, dass der Skandal um das ehemalige Mitglied der Kommission, John Dalli (welcher der Ausgangspunkt für die Kette von Ereignissen war, die zu der Rechtssache RQ geführt hat) bereits große Aufmerksamkeit in der Presse gefunden hatte.

132. Schließlich hat das Gericht (in Rn. 72 des angefochtenen Urteils) ausgeführt, dass der Umstand, dass die Kommission geltend mache, bei den belgischen Behörden nachgefragt zu haben, ob es möglich sei, den Kläger zu den Anträgen auf Aufhebung der Immunität anzuhören (was sich anhand des als Anlage zur Klagebeantwortung vorgelegten Schriftwechsels belegen lasse) nicht ausreiche, um davon ausgehen zu können, dass die Kommission daraufhin eine Abwägung zwischen dem Interesse des Klägers, gehört zu werden, und dem Antrag der belgischen Behörden auf Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses vorgenommen habe. Auch hier stimme ich der Beurteilung des Gerichts und der ihr zugrunde liegenden Logik zu. Eine Anfrage dahin, ob die Kommission im Rahmen des Beschlussverfahrens eine Stellungnahme von RQ einholen dürfe (Schreiben vom 19. Dezember 2014), gefolgt von der Bestätigung, dass die Kommission dem Wunsch der belgischen Behörden nach Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses nachkommen werde (Schreiben vom 3. März 2015), ergeben zusammengenommen *keine* Beurteilung der Frage, ob in diesem speziellen Fall das Untersuchungsgeheimnis gegen das Grundrecht von RQ, gehört zu werden, abzuwägen ist und dabei Vorrang genießt. Darauf werde ich später noch einmal zurückkommen<sup>67</sup>.

133. Das Gericht ist in Rn. 74 des angefochtenen Urteils zu dem Schluss gelangt, dass das Unterbleiben der Abwägung durch die Kommission gegen den in Art. 52 Abs. 1 der Charta vorgesehenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße, soweit es über das hinausgehe, was zur Erreichung des Ziels der Gewährleistung des Untersuchungsgeheimnisses erforderlich sei, und somit nicht den Wesensgehalt des in Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta verankerten Rechts, gehört zu werden, achte. Dem ist zuzustimmen.

134. Ich komme daher zu dem Schluss, dass der erste Teil des dritten Rechtsmittelgrundes unbegründet ist.

135. Der zweite Teil des dritten Rechtsmittelgrundes wirft eine schwierigere Frage auf. Muss der Beamte, der sich auf das Recht, gehört zu werden, beruft, den Nachweis erbringen, dass die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität anders ausgefallen wäre, wenn er dieses Recht hätte ausüben können?

136. Die Kommission macht geltend, das Gericht habe (in Rn. 76 des angefochtenen Urteils) rechtsfehlerhaft entschieden, dass es nicht ausgeschlossen sei, dass die Entscheidung inhaltlich anders ausgefallen wäre, „wenn die Kommission [RQ] in die Lage versetzt hätte, zur Aufhebung seiner Befreiung von der Gerichtsbarkeit und insbesondere, wie [RQ] in seinen Schriftsätzen ausführt, zu den Interessen der Union und zum Schutz seiner erforderlichen Unabhängigkeit als Beamter, der das Amt eines Generaldirektors des OLAF ausübt, sachgerecht Stellung zu nehmen“.

<sup>67</sup> Siehe unten, Nr. 145.



137. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass die Wahrung der Verteidigungsrechte im Rahmen von Verfahren, die zu einer Maßnahme mit nachteiligen Auswirkungen für die betroffene Person führen, von größter Bedeutung ist<sup>68</sup>. Von dieser Person darf nicht der Nachweis verlangt werden, dass die angefochtene Entscheidung der Kommission inhaltlich anders ausgefallen wäre, sondern lediglich, dass dies nicht völlig ausgeschlossen ist, wenn sie sich ohne diesen Verfahrensfehler besser hätte verteidigen können<sup>69</sup>.

138. Nach einer jüngeren Entscheidung des Gerichtshofs in einem ganz anderen Zusammenhang führt jedoch eine Verletzung der Verteidigungsrechte, insbesondere des Rechts, gehört zu werden, nur dann zur Aufhebung des angefochtenen Rechtsakts, wenn das Verfahren ohne diese Unregelmäßigkeit zu einem anderen Ergebnis führen würde<sup>70</sup>. Der Fall von Herrn Makhlouf betraf den Erlass von restriktiven Maßnahmen gegen ihn. Im Rechtsmittelverfahren hat der Gerichtshof festgestellt, dass Herr Makhlouf im ersten Rechtszug nicht vorgetragen hatte, welche Argumente er dem Rat vorgelegt hätte, um die Relevanz oder Beweiskraft der Dokumente anzufechten, die ihm der Rat übermittelt hatte. Dementsprechend wies der Gerichtshof seinen Einwand, er sei nicht aufgefordert worden, zu diesen Dokumenten Stellung zu nehmen, zurück.

139. Erstens ist jener Fall klar von der vorliegenden Rechtssache zu unterscheiden, weil Herr Makhlouf über das gegen ihn gerichtete Verfahren unterrichtet wurde und Zugang zu den Dokumenten erhielt, die der Rat bei seinem Beschluss, restriktive Maßnahmen gegen ihn zu erlassen, einbezogen hatte. In keinem Stadium dieses Verfahrens wurden jedoch Tatsachenfeststellungen dahin getroffen, dass Herr Makhlouf seine Verteidigungsrechte durch Anfechtung dieser Dokumente ausgeübt hätte. Im Gegensatz dazu wurde RQ nicht über den Antrag auf Aufhebung seiner Immunität informiert, bevor der Beschluss zur Aufhebung seiner Immunität erlassen wurde<sup>71</sup>. Er hatte daher keine Gelegenheit, im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, das zum Erlass dieses Beschlusses führte, Stellung zu nehmen, und zwar weder in seiner Eigenschaft als Beamter noch in der als Generaldirektor des OLAF<sup>72</sup>.

140. Zweitens hat der Gerichtshof in Rn. 52 des Urteils Makhlouf/Rat<sup>73</sup> auf den nach seiner ständigen Rechtsprechung maßgeblichen Prüfungsmaßstab verwiesen, den ich in Nr. 137 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe<sup>74</sup>. Anschließend hat er den Anspruch auf rechtliches Gehör unter den besonderen Umständen jenes Falles sehr eng ausgelegt. Unter den ganz anderen Umständen der vorliegenden Rechtssache ist diese viel engere Auslegung und Anwendung meiner Ansicht nach nicht angemessen.

141. Welchen Nachweis muss ein Beamter wie RQ erbringen, um eine Entscheidung dahin zu erlangen, dass die Verletzung seiner Verteidigungsrechte zur Aufhebung der ihn beschwerenden Maßnahme führt?

142. Meiner Meinung nach wäre es unangebracht, wenn der Gerichtshof zu enge Vorgaben machen würde. Die relevanten Faktoren sind meines Erachtens notwendigerweise je nach den besonderen Umständen des Einzelfalles unterschiedlich.

68 Urteil vom 27. Juni 1991, Al-Jubail Fertilizer/Rat (C-49/88, EU:C:1991:276, Rn. 15). Vgl. auch Urteil vom 1. Oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rat (C-141/08 P, EU:C:2009:598, Rn. 93 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Urteil vom 1. Oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rat (C-141/08 P, EU:C:2009:598, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Urteil vom 14. Juni 2018, Makhlouf/Rat (C-458/17 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:441, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. auch Rn. 43). Dieses Urteil erging durch eine Kammer mit drei Richtern und ohne Schlussanträge eines Generalanwalts und wurde von der Kammer selbst für nicht bedeutend genug erachtet, um eine vollständige Übersetzung und Veröffentlichung zu rechtfertigen.

71 Siehe oben, Nrn. 124 bis 126.

72 Ich erinnere daran, dass RQ in seiner Eigenschaft als Generaldirektor des OLAF gemäß Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2013 Klage gegen die Kommission erhoben hat: Rechtssache T-251/16 (siehe oben, Fn. 17).

73 Urteil vom 14. Juni 2018 (C-458/17 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:441).

74 Das dort angeführte Urteil ist das Urteil vom 3. Juli 2014, Kamino International Logistics und Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 und C-130/13, EU:C:2014:2041), das auf das Urteil vom 1. Oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rat (C-141/08 P, EU:C:2009:598, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung), Bezug nimmt.

143. Rn. 76 des angefochtenen Urteils lässt sich meiner Ansicht nach auf zwei Arten auslegen. Einerseits kann man sie dahin verstehen, dass es notwendig war, den Standpunkt von RQ zu den Interessen der Europäischen Union und der Wahrung seiner erforderlichen Unabhängigkeit als Beamter, der das Amt des Generaldirektors des OLAF ausübt, zu berücksichtigen, bevor der angefochtene Beschluss erlassen wurde. Andererseits kann man die Formulierung des Gerichts, dass „[es] nicht völlig ausgeschlossen ist“, so lesen, dass die Kommission, wenn RQ rechtliches Gehör gewährt worden wäre, möglicherweise Gelegenheit gehabt hätte, seine Ansicht zu der Frage, welche Folgen eine Entscheidung über die Aufhebung der Immunität für das reibungslose Funktionieren des OLAF hätte, zu erfahren. Diese Informationen hätten sich aus spontanen Erklärungen von RQ ergeben oder durch Fragen eingeholt werden können, die die Kommission im Verwaltungsverfahren an RQ hätte richten können.

144. In seinen Schriftsätzen weist RQ berechtigterweise darauf hin, dass er als Beamter, der das Amt des Generaldirektors des OLAF ausübe, sehr wohl Ansichten zu den Interessen der Europäischen Union und zur Wahrung der Unabhängigkeit, die für eine Person mit diesen besonderen Aufgaben erforderlich sei, habe, die er vorbringen wolle. Es drängt sich meines Erachtens geradezu auf, dass „[es] nicht völlig ausgeschlossen ist“, dass seine Erklärungen (die natürlich auf seiner praktischen Erfahrung als Generaldirektor des OLAF basieren) *möglicherweise* Auswirkungen auf die Entscheidung gehabt hätten, die letztendlich über die Aufhebung der Immunität getroffen wurde. Nach der Gegenauffassung müsste man davon ausgehen, dass die in der Kommission für die Entscheidung verantwortlichen Personen regelrecht ihre Ohren vor den Argumenten des RQ verschlossen hätten, ganz gleich, was er vorgebracht hätte.

145. Es würde mir schwerfallen, eine solch abschätzige Beurteilung des Beschlussverfahrens der Kommission vorzunehmen. Das ist hier aber glücklicherweise auch gar nicht erforderlich. Im Schreiben vom 19. Dezember 2014 wurde den belgischen Behörden erläutert, dass *die Kommission RQ anhören wolle*, und zwar nicht, um sein Grundrecht auf Anhörung zu achten, sondern weil sie in der Lage sein wolle, „die möglichen Auswirkungen einer solchen Aufhebung der Immunität auf die Unabhängigkeit und die Arbeit des OLAF und damit auf die Interessen der Europäischen Union in voller Kenntnis der Sachlage zu beurteilen“<sup>75</sup>. Somit lagen dem Gericht klare Beweise vor, dass *die Kommission selbst der Auffassung war*, dass die Stellungnahme von RQ sowohl relevant als auch wichtig war, um zu einer Entscheidung über die Aufhebung der Immunität zu gelangen. Vor diesem Hintergrund lässt sich meines Erachtens nur der Schluss ziehen, dass es sehr plausibel ist, dass die Wahrung des Rechts von RQ auf Anhörung Einfluss auf das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens gehabt hätte und damit auf die Entscheidung, die letztlich in Bezug auf die Aufhebung der Immunität getroffen wurde. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Betroffene nachweisen muss, dass die in Rede stehende Entscheidung anders ausgefallen wäre, wenn ihm rechtliches Gehör gewährt worden wäre.

146. Generell basieren die Verteidigungsrechte und insbesondere das Recht, gehört zu werden, auf dem allgemeinen Grundsatz der Gewährleistung eines fairen Verfahrens. Wurde dem Betroffenen die Möglichkeit genommen, relevante Informationen vor Erlass einer ihn beschwerenden Entscheidung vorzubringen? Dafür ist meiner Auffassung nach zu prüfen, ob i) die Informationen, die er vorbringen wollte, relevant gewesen wären und ii) eine Änderung seiner Rechtsposition zu seinem Nachteil eintritt, wenn die Maßnahme erlassen wird. Meines Erachtens kann von ihm nicht verlangt werden, weitere Nachweise zu erbringen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör eng mit der in Art. 41 Abs. 2 Buchst. c der Charta verankerten Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen, verknüpft ist. Sofern die Verwaltung nicht sämtliches für die von ihr zu treffende Entscheidung relevantes Material berücksichtigt, dürfte sie diese Verpflichtung kaum erfüllen können.

<sup>75</sup> Dieses Schreiben wird oben in Nr. 124 erwähnt.

147. Ich bin daher der Ansicht, dass das Vorbringen im Zusammenhang mit dem zweiten Teil des dritten Rechtsmittelgrundes nicht überzeugt und der dritte Rechtsmittelgrund somit unbegründet ist.

### **Kosten**

148. Gemäß Art. 138 Abs. 1 und Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung sind der Kommission als der im vorliegenden Rechtsmittelverfahren unterliegenden Partei die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

### **Ergebnis**

149. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

- Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen und
- die Kommission trägt die Kosten des Rechtsmittelverfahrens.