



URTEIL DES GERICHTSHOFS

09. Mai 2014*

*(Richtlinie 2003/6/EG – Zulässigkeit – Rechtsprechungs- oder Verwaltungsfunktion –
Informationensuchen – Verpflichtung im nationalen Recht zur Darlegung des
Sachverhalts, aus dem sich der Verdacht ergibt)*

In der Rechtssache E-23/13,

ANTRAG des Verwaltungsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein (im Folgenden: Verwaltungsgerichtshof) an den Gerichtshof gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs in der vor ihm anhängigen Rechtssache der

Hellenic Capital Market Commission (HCMC)

betreffend die Auslegung des Artikels 16 der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch), erlässt

DER GERICHTSHOF

bestehend aus Carl Baudenbacher, Präsident, Per Christiansen (Berichterstatter) und Páll Hreinsson, Richter,

Kanzler: Gunnar Selvik,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Hellenic Capital Market Commission (im Folgenden: HCMC), vertreten durch Eleftheria Apostolidou, Direktorin, Direktion für internationale Beziehungen;
- der belgischen Regierung, vertreten durch Jean-Christophe Halleaux und Marie Jacobs, Attachés der Generaldirektion Rechtsangelegenheiten des

* Sprache des Antrags: Deutsch.

- Föderalen öffentlichen Diensts für auswärtige Angelegenheiten, Aussenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigte;
- der estnischen Regierung, vertreten durch Nele Grünberg, Aussenministerium, als Bevollmächtigte;
 - der deutschen Regierung, vertreten durch Thomas Henze und Dr. Kathrin Petersen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, als Bevollmächtigte;
 - der griechischen Regierung, vertreten durch Maria Tassopoulou, stellvertretende Rechtsberaterin des juristischen Sonderdiensts – Abteilung Unionsrecht des Aussenministeriums, als Bevollmächtigte;
 - der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch, Leiterin der Stabstelle EWR, und Christoph Büchel, Rechtsanwalt, als Bevollmächtigte;
 - der polnischen Regierung, vertreten durch Boguslaw Majczyna, Aussenministerium, als Bevollmächtigte;
 - der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Xavier Lewis, Direktor, und Maria Moustakali, Beamtin, Abteilung Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten, als Bevollmächtigte, und
 - der Europäischen Kommission (im Folgenden: Kommission), vertreten durch Ion Rogalski und Nicola Yerrell, Mitarbeiter des Juristischen Diensts der Kommission, als Bevollmächtigte;

unter Berücksichtigung des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der HCMC, vertreten durch Michail Mersinis und Eleftheria Apostolidou; der griechischen Regierung, vertreten durch Maria Tassopoulou; der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Christoph Büchel; der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Maria Moustakali; und der Kommission, vertreten durch Nicola Yerrell, in der Sitzung vom 31. März 2014,

folgendes

Urteil

I Rechtlicher Hintergrund

EWR-Recht

- 1 Die Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) (ABl. 2003 L 96,

S. 16) (im Folgenden: Richtlinie)¹ wurde mittels Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 38/2004 vom 23. April 2004 (ABl. 2004 L 277, S. 7) unter Punkt 29a in Anhang IX des EWR-Abkommens aufgenommen. Dieser Beschluss trat am 1. Juni 2005 in Kraft.

2 Erwägungsgrund 12 der Präambel der Richtlinie lautet:

Marktmissbrauch beinhaltet Insider-Geschäfte und Marktmanipulation. Vorschriften zur Bekämpfung von Insider-Geschäften haben dasselbe Ziel wie Vorschriften zur Bekämpfung von Marktmanipulation, nämlich die Integrität der Finanzmärkte der Gemeinschaft sicherzustellen und das Vertrauen der Anleger in diese Märkte zu stärken. Es ist daher sinnvoll, entsprechende Vorschriften zusammenzufassen, um sowohl Insider-Geschäfte als auch Marktmanipulation zu bekämpfen. Eine einzige Richtlinie stellt sicher, dass überall in der Gemeinschaft für Kompetenzverteilung, Durchsetzung und Zusammenarbeit ein und derselbe Rechtsrahmen gilt.

3 Erwägungsgrund 37 der Präambel der Richtlinie lautet:

Ein gemeinsames Mindestmaß an wirksamen Mitteln und Befugnissen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ist notwendig, um eine wirksame Aufsicht sicherzustellen. Auch die Marktteilnehmer und alle Wirtschaftsakteure sollten in ihrem Bereich einen Beitrag zur Marktintegrität leisten. In dieser Hinsicht schließt die Benennung einer einzigen zuständigen Behörde für Marktmissbrauch eine Zusammenarbeit mit Marktteilnehmern oder die Delegation von Aufgaben unter der Verantwortlichkeit der zuständigen Behörde an die Marktteilnehmer zu dem Zweck, die wirksame Überwachung der Einhaltung der gemäß dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften zu gewährleisten, nicht aus.

4 Erwägungsgrund 38 der Präambel der Richtlinie lautet:

Damit der gemeinschaftliche Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Marktmissbrauch hinreichende Wirkung entfaltet, müssen alle Verstöße gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen Verbote und Gebote unverzüglich aufgedeckt und geahndet werden. ...

5 Erwägungsgrund 40 der Präambel der Richtlinie lautet:

Die zunehmende grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit macht es notwendig, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen zuständigen Behörden zu verstärken

¹ Die Richtlinie wurde geändert durch Richtlinie 2010/78/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2009/65/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) und der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) (ABl. 2010 L 331, S. 120). Die Richtlinie 2010/78/EU wurde jedoch noch nicht in das EWR-Abkommen aufgenommen. Deshalb ist die geänderte Fassung der Richtlinie nicht Bestandteil des EWR-Abkommens.

und den Informationsaustausch zwischen ihnen umfassend zu regeln. Die Organisation der Aufsicht und der Ermittlungsbefugnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten sollte die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden nicht behindern.

6 Erwägungsgrund 41 der Präambel der Richtlinie lautet:

Da das Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen, nämlich die Verhütung von Marktmissbrauch in Form von Insider-Geschäften und Marktmanipulationen, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkung der Maßnahmen besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

7 Erwägungsgrund 44 der Präambel der Richtlinie lautet:

Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 11, sowie mit Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt wurden. ...

8 Artikel 16 der Richtlinie lautet:

(1) Die zuständigen Behörden arbeiten zusammen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, und setzen hierzu die Befugnisse ein, die ihnen aufgrund dieser Richtlinie oder durch innerstaatliche Rechtsvorschriften übertragen wurden. Die zuständigen Behörden leisten den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten Amtshilfe. Insbesondere tauschen sie Informationen aus und arbeiten bei Ermittlungen zusammen.

(2) Die zuständigen Behörden übermitteln auf Ersuchen unverzüglich alle Informationen, die zu dem in Absatz 1 genannten Zweck notwendig sind. Sofern erforderlich, ergreifen die zuständigen Behörden, an die sich das Auskunftsbegehren richtet, die erforderlichen Maßnahmen, um die angeforderten Informationen zu erlangen. Ist die betreffende zuständige Behörde nicht in der Lage, die angeforderte Information unverzüglich zu liefern, so teilt sie der ersuchenden zuständigen Behörde die Gründe hierfür mit. Auf diese Weise übermittelte Informationen unterliegen dem Berufsgeheimnis, zu dessen Wahrung die Personen verpflichtet sind, welche bei den zuständigen Behörden, die diese Informationen erhalten, eine Tätigkeit ausüben oder ausgeübt haben.

Die zuständigen Behörden können die Übermittlung angeforderter Informationen ablehnen,

- wenn die Weitergabe der Informationen die Souveränität, die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des ersuchten Mitgliedstaats beeinträchtigen könnte,

- wenn aufgrund derselben Tat und gegen dieselben Personen bereits ein Verfahren vor einem Gericht des ersuchten Mitgliedstaats anhängig ist oder
- wenn gegen die genannten Personen aufgrund derselben Tat bereits ein rechtskräftiges Urteil in dem ersuchten Mitgliedstaat ergangen ist.

In diesem Fall teilen sie dies der ersuchenden zuständigen Behörde mit und übermitteln ihr möglichst genaue Informationen über diese Verfahren bzw. das betreffende Urteil.

Unbeschadet des Artikels 226 des Vertrags kann eine zuständige Behörde, deren Informationsersuchen nicht innerhalb angemessener Frist Folge geleistet wird oder das abgelehnt wurde, dies dem Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden melden, der daraufhin Beratungen im Hinblick auf eine rasche und effiziente Lösung abhält.

Unbeschadet ihrer Verpflichtungen im Rahmen von Strafverfahren dürfen die zuständigen Behörden die nach Absatz 1 erhaltenen Informationen ausschließlich in Erfüllung ihrer Aufgabe im Rahmen dieser Richtlinie sowie in mit der Erfüllung dieser Aufgabe verbundenen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Rahmen dieser Aufgabe verwenden. Gibt jedoch die zuständige Behörde, die eine Information übermittelt hat, ihre Zustimmung, so darf die Behörde, die sie erhalten hat, sie zu anderen Zwecken verwenden oder den zuständigen Behörden anderer Staaten übermitteln.

...

Nationales Recht

- 9 In Liechtenstein wurde die Richtlinie u. a. mit dem Gesetz vom 25. November 2010 über die Abänderung des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 18. Juni 2004 (im Folgenden: Finanzmarktaufsichtsgesetz) in nationales Recht umgesetzt.
- 10 Nach Artikel 27a des Finanzmarktaufsichtsgesetzes ist einer zuständigen ausländischen Behörde Amtshilfe zu leisten, soweit dies zur Durchsetzung der Wertpapieraufsicht, u. a. zur Bekämpfung von Marktmissbrauch, erforderlich ist.
- 11 Artikel 27c des Finanzmarktaufsichtsgesetzes beschäftigt sich mit der Form und dem Inhalt des Ersuchens. Er sieht u. a. vor, dass ein Ersuchen die Bezeichnung der ersuchenden ausländischen Behörde, eine Darstellung des relevanten Sachverhalts, eine konkrete Bezeichnung der verlangten Informationen, den Grund des Ersuchens und die im Staat der ersuchenden ausländischen Behörde verletzten Rechtsvorschriften enthalten muss.
- 12 Darüber hinaus müssen die verlangten Informationen nach Artikel 27d des Finanzmarktaufsichtsgesetzes nachweislich für die Ausübung der Wertpapieraufsicht der ersuchenden ausländischen Behörde erforderlich sein. Aus den Gesetzesmaterialien zur Entstehung dieser Bestimmung lässt sich ableiten, dass dies zumindest eine Beschreibung des Anfangsverdachts enthält.

- 13 Laut Artikel 27f des Finanzmarktaufsichtsgesetzes hat die Finanzmarktaufsicht (im Folgenden: FMA) ein Ersuchen einer zuständigen ausländischen Behörde abzulehnen, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 27a bis 27e nicht erfüllt sind. Zudem kann die FMA ein Ersuchen ablehnen, durch das die Souveränität, die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung Liechtensteins beeinträchtigt werden könnte, wenn aufgrund desselben Sachverhalts gegen die betreffende Person bereits ein Verfahren vor einem liechtensteinischen Strafgericht anhängig ist, oder wenn aufgrund desselben Sachverhalts gegen die betreffende Person bereits ein rechtskräftiges Urteil eines liechtensteinischen Strafgerichts ergangen ist.
- 14 Gemäss Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes leitet die FMA, wenn sie feststellt, dass kein Ablehnungsgrund nach Artikel 27f vorliegt, das Ersuchen unverzüglich an den Verwaltungsgerichtshof weiter und beantragt die Genehmigung des Vollzugs der Amtshilfe durch den Verwaltungsgerichtshof. Der zuständige Richter des Verwaltungsgerichtshofs prüft, ob die Anforderungen an das Ersuchen nach Artikel 27a bis 27e des Finanzmarktaufsichtsgesetzes erfüllt sind und kein Ablehnungsgrund vorliegt.

II Sachverhalt und Verfahren vor dem nationalen Gericht

- 15 Die HCMC stellte im Sommer 2013 ein Amtshilfeersuchen im Sinne von Artikel 16 der Richtlinie an die FMA. In diesem Ersuchen gab die HCMC an, sie führe eine Voruntersuchung betreffend einen potenziellen Marktmissbrauch im Zusammenhang mit dem Handel von Aktien eines bestimmten Unternehmens innerhalb eines Zeitraums von zehn Tagen im Jahr 2013 durch. Sie erläuterte weiter, dass der Handel mit Aktien des Unternehmens infolge eines Kapitalisierungsprozesses sowie aufgrund der hohen Volatilität in Bezug auf die Anzahl bzw. den Preis seiner Aktien genau überwacht würde. Beim Volumen waren Schwankungen um 210 %, beim Preis um 120 % verzeichnet worden.
- 16 Vor diesem Hintergrund ersuchte die HCMC um Informationen über eine bestimmte Transaktion aus dem Jahr 2013, in deren Rahmen eine liechtensteinische Bank einige Aktien des Unternehmens erworben hatte. Die HCMC gab insbesondere an, sie benötige Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer, auf deren Rechnung die Transaktion durchgeführt wurde, um festzustellen, ob zwischen diesen und der Geschäftsleitung / den Hauptaktionären des Unternehmens eine Beziehung besteht.
- 17 Die FMA ersuchte die HCMC mehrfach um weitere Informationen über den Hintergrund der Ermittlungen. In ihren Antworten bestätigte die HCMC u. a., dass diese Art der Vorüberprüfung bei allen grösseren Vorgängen innerhalb eines Unternehmens stattfand, die erhebliche Schwankungen des Aktienpreises verursachen können. Die HCMC hatte im gegenständlichen Fall jedoch konkrete Verdachtsmomente hinsichtlich der speziellen Transaktion, über welche die FMA bereits ausführlich informiert worden war.
- 18 Auf dieser Grundlage kam die FMA schliesslich zum Schluss, dass das Amtshilfeersuchen den Erfordernissen gemäss den Artikeln 27a bis 27e des

Finanzmarktaufsichtsgesetzes entsprach und keine Ablehnungsgründe nach Artikel 27f vorlagen. Deshalb leitete die FMA das Ersuchen zwecks Genehmigung des Vollzugs nach Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes an den zuständigen Richter des liechtensteinischen Verwaltungsgerichtshofs weiter.

- 19 Obwohl die FMA vorschlug, dem Amtshilfeersuchen stattzugeben, stellte der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs – in seiner Eigenschaft als zuständiger Richter gemäss Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes – fest, dass sich im Zuge der vorangegangenen Korrespondenz zwischen der HCMC und der FMA eine gewisse Abweichung der Ansichten in Bezug auf die zur Rechtfertigung eines solchen Ersuchens erforderliche Ausführlichkeit der Begründung manifestierte. Vor diesem Hintergrund entschied der Präsident, die Rechtssache dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung über die ordnungsgemässe Auslegung und Wirkung von Artikel 16 der Richtlinie vorzulegen.
- 20 Dementsprechend legte der Verwaltungsgerichtshof am 21. Oktober 2013 dem Gerichtshof die folgende Frage vor:

Muss eine Behörde, die ein Ersuchen gemäss Artikel 16 der Richtlinie 2003/6/EG an die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaates stellt, in ihrem Ersuchen den Sachverhalt, aus dem sich der Verdacht des Verstosses gegen das Verbot von Insider-Geschäften und Marktmanipulationen ergibt, darlegen?

- 21 Für eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Hintergrunds, des Sachverhalts, des Verfahrens und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Auf den Sitzungsbericht wird im Folgenden nur insoweit eingegangen, wie es für die Begründung des Gerichtshofs erforderlich ist.

III Zur Frage

Zulässigkeit

Dem Gerichtshof vorgelegte Stellungnahmen

- 22 Die EFTA-Überwachungsbehörde und die Kommission bringen vor, der Antrag sei unzulässig.
- 23 Die vorgelegte Frage scheint nach Ansicht der Kommission eher allgemeinen Charakter zu haben und nicht mit dem speziellen gegenständlichen Verfahren verknüpft zu sein. Der Kommission zufolge vertrat die FMA die Auffassung, dass das Ersuchen der HCMC den Anforderungen des liechtensteinischen Rechts entsprach und den Hintergrund des Ersuchens angemessen darlegte. Auf dieser Grundlage leitete die FMA das Verfahren nach Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes zur Genehmigung der Amtshilfe durch den Verwaltungsgerichtshof ein. Obwohl Artikel 27g Absatz 2 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom zuständigen Richter auch verlangt, dass er prüft, ob die

zugrunde liegenden Anforderungen erfüllt sind, wurden keine Informationen vorgelegt, die die ursprüngliche Einschätzung der FMA in Zweifel ziehen.

- 24 Die Kommission merkt an, dass es höchst fragwürdig erscheint, ob davon die Rede sein kann, dass eine Rechtssache vor dem nationalen Richter anhängig ist, oder ob dieser tatsächlich im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hat, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt.
- 25 Nach Ansicht der Kommission scheint der gemäss Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes hinzugezogene Verwaltungsgeschichtshof eine reine Verwaltungsentscheidung zu treffen, indem er sich einfach im letzten Schritt des zur Beantwortung des Amtshilfeersuchens festgelegten Verwaltungsverfahren einschaltet. Es wird keine Entscheidung in einem Rechtsstreit getroffen, sodass aus diesem Grund auch nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Verwaltungsgeschichtshof eine Tätigkeit mit Rechtsprechungscharakter ausübt. Bei der Anhörung der mündlichen Ausführungen äusserte die Kommission, dass diese Ansicht durch die von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein vorgelegten Informationen, dass der Verwaltungsgeschichtshof in seinem Vorgehen nach Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes keine formelle Entscheidung erlässt, gestützt wird.
- 26 In ihrer schriftlichen Erklärung argumentierte die EFTA-Überwachungsbehörde, dass der Verwaltungsgeschichtshof eine reine Verwaltungsfunktion ausübt bzw. eine rein bestätigende Rolle spielt. Alternativ brachte die EFTA-Überwachungsbehörde vor, dass – wenn der Verwaltungsgeschichtshof eine Tätigkeit mit Rechtsprechungscharakter ausübt – diese gerichtliche Aufsicht durch den Verwaltungsgeschichtshof gemäss Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes über das gemäss der Richtlinie zulässige Mass hinausgeht.
- 27 Im Anschluss an die von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein bei der Anhörung der mündlichen Ausführungen vorgetragene Erläuterungen stellte die EFTA-Überwachungsbehörde fest, dass der Verwaltungsgeschichtshof eine Tätigkeit mit Rechtsprechungscharakter gemäss Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes ausübt. Der Verwaltungsgeschichtshof kann zu der Schlussfolgerung gelangen, dass ein Ersuchen den Anforderungen gemäss Artikel 27a bis 27e des Finanzmarktaufsichtsgesetzes nicht genügt, und eine solche Entscheidung kann nicht angefochten werden. Somit ist der Verwaltungsgeschichtshof in der Lage, ein Informationsersuchen zu blockieren.
- 28 Trotzdem hielt die EFTA-Überwachungsbehörde daran fest, dass der Antrag unzulässig ist, da eine solche gerichtliche Aufsicht ihrer Ansicht nach gegen die Richtlinie verstösst. Das fragliche Verfahren würde die Übermittlung der angeforderten Informationen verzögern, die gemäss Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie unverzüglich geliefert werden müssen. Müsste, bevor der ersuchenden Behörde Zugang zu den angeforderten Informationen gewährt wird, jedes Mal ein Gericht beigezogen werden, würde dies ein Hindernis für die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden darstellen. Dies würde auch dem

in Erwägungsgrund 38 der Präambel festgehaltenen Grundsatz der Richtlinie zuwiderlaufen.

- 29 Der EFTA-Überwachungsbehörde zufolge ist gemäss Artikel 15 der Richtlinie eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen der zuständigen Behörden im Nachhinein in Form eines Rechtsmittels gegen die Entscheidungen der zuständigen Behörde, und nicht im Vorhinein, wie dies in Liechtenstein der Fall zu sein scheint, zu gewährleisten. Dementsprechend geht die Untersuchung des Verwaltungsgerichtshofs nach Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes über das gemäss der Richtlinie zulässige Mass hinaus.

Entscheidung des Gerichtshofs

- 30 Nach Artikel 34 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (im Folgenden: ÜGA) kann jedes Gericht eines EFTA-Staats Fragen hinsichtlich der Auslegung des EWR-Abkommens an den Gerichtshof richten, sofern es dies zum Erlass eines Urteils für erforderlich hält.
- 31 Es steht fest, dass es sich beim Verwaltungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein – einem Gericht, gegen dessen Entscheidungen nach nationalem Recht kein Rechtsmittel möglich ist – um ein Gericht im Sinne von Artikel 34 ÜGA handelt. Tatsächlich hat sich der Verwaltungsgerichtshof schon mehrfach mit Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gewandt.
- 32 Ein nationales Gericht kann dem Gerichtshof jedoch nur eine Frage vorlegen, wenn vor ihm eine Rechtssache anhängig ist und wenn es im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hat, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt. In anderen Worten: Eine nationale Stelle kann insoweit als Gericht im Sinne von Artikel 34 ÜGA qualifiziert werden, wenn sie gerichtliche Funktionen ausübt, nicht aber bei Ausführung anderer Aufgaben, insbesondere administrativer Art (vgl. u. a. Rechtssache C-363/11 *Epitropos tou Elegktikou Synedriou*, Urteil vom 19. Dezember 2012, in elektronischer Form veröffentlicht, Randnrn. 19 und 21).
- 33 Zweck von Artikel 34 ÜGA ist die Schaffung einer Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten. Artikel 34 stellt ein Instrument zur Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung des EWR-Rechts und zur Unterstützung der Gerichte der EFTA-Staaten in Rechtssachen, in denen die Anwendung von Bestimmungen des EWR-Rechts erforderlich ist, dar.
- 34 Entsprechend erfordert der Zweck dieses Verfahrens keine enge Auslegung des Gerichtsbegriffs. Gleiches gilt für die Frage, ob eine ersuchende Stelle in einer bestimmten Rechtssache eine Rechtsprechungs- oder eine Verwaltungsfunktion ausübt, insbesondere, wenn ihre Entscheidungen keiner gerichtlichen Überprüfung unterliegen. Das Verfahren nach Artikel 34 ÜGA beruht auf EWR-Recht. Der Gerichtshof ist in der Tat nicht für die Auslegung nationaler Vorschriften

zuständig. Bei seiner Beurteilung der Umstände hat er aber trotzdem nationale Vorschriften miteinzubeziehen. Bei Zweifeln in dieser Hinsicht würde es dem Zweck von Artikel 34 ÜGA zuwiderlaufen, den Antrag auf Vorabentscheidung für unzulässig zu erklären.

- 35 Im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit von Artikel 34 ÜGA obliegt es den EWR-Staaten, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen des EWR-Rechts auf ihrem Hoheitsgebiet zur Gänze in nationales Recht umgesetzt werden. Die vor dem nationalen Gericht anhängige Rechtssache betrifft eine Bestimmung des EWR-Rechts, die auf einer Kompetenzverteilung und Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der EWR-Staaten basiert. Wenn die Rechtsordnung eines EWR-Staats eine Aufsicht der nationalen Gerichte über eine solche Zusammenarbeit vorsieht, muss dem Gerichtshof zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des EWR-Rechts die Möglichkeit eingeräumt werden, sich zu Auslegungsfragen zu äussern, die sich im Zuge derartiger Verfahren ergeben.
- 36 Aus diesem Grund ist das Vorbringen der EFTA-Überwachungsbehörde, der Antrag sei unzulässig, da die vom Verwaltungsgerichtshof durchgeführte gerichtliche Überprüfung gemäss Artikel 27f des Finanzmarktaufsichtsgesetzes gegen die Richtlinie verstosse, zurückzuweisen. Zur Beurteilung eines solchen Verstosses hielte der Gerichtshof ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 31 ÜGA für angemessener.
- 37 Bei der Anhörung der mündlichen Ausführungen gab die Regierung des Fürstentums Liechtenstein in Beantwortung von Fragen des Gerichtshofs an, dass der Verwaltungsgerichtshof in einem Verfahren gemäss Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes entscheiden kann, dass die Anforderungen nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstaben a bis f nicht erfüllt sind. Es wird keine formelle Entscheidung erlassen, aber die FMA wird über den Standpunkt des Verwaltungsgerichtshofs in Kenntnis gesetzt. Gegen die Entscheidung ist kein Rechtsmittel möglich. Die Folge ist, dass die FMA das Informationersuchen in seiner gegenwärtigen Form zurückweisen muss.
- 38 Eine solche Zurückweisung durch die FMA kann keiner anschliessenden gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Allerdings kann sie von der ersuchenden Behörde anhand des in Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 4 festgelegten Verfahrens angefochten werden.
- 39 Auf der Grundlage der obigen Erwägungen und insbesondere des Umstands, dass gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs in Verfahren wie dem vor dem nationalen Gericht anhängigen kein Rechtsmittel eingelegt werden kann, gelangt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass der Verwaltungsgerichtshof in Verfahren nach Artikel 27g des Finanzmarktaufsichtsgesetzes für die Zwecke von Artikel 34 ÜGA eine Tätigkeit mit Rechtsprechungscharakter ausübt. Obwohl der FMA zufolge kein Ablehnungsgrund gemäss Artikel 27f vorliegt, kann der Verwaltungsgerichtshof in seiner Beurteilung zu dem Schluss kommen, dass das Informationersuchen durch die FMA zurückzuweisen ist. Eine solche

Zurückweisung durch die FMA unterliegt keiner anschliessenden gerichtlichen Überprüfung. Dies legt den Schluss nahe, dass das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eher einer gerichtlichen als einer verwaltungstechnischen Überprüfung entspricht. In diesem Zusammenhang kann es nicht entscheidend sein, dass der Verwaltungsgerichtshof keine formelle Entscheidung erlässt.

- 40 Der Gerichtshof stellt fest, dass die vom Verwaltungsgerichtshof vorgelegte Frage zulässig ist.

Vorlagefragen

Dem Gerichtshof vorgelegte Stellungnahmen

- 41 Der HCMC zufolge ist es gemäss Artikel 16 der Richtlinie nicht erforderlich, dass die ersuchende Behörde den Sachverhalt darlegt, auf dem ein bestimmter Verdacht beruht, und die Gründe anführt, aus denen sie ermittelt. Es obliegt der ersuchenden Behörde festzustellen, ob ein potenzieller Verstoss gegen die einschlägigen Bestimmungen vorliegt. In Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie ist erschöpfend festgelegt, wann die ersuchte Behörde die Übermittlung angeforderter Informationen ablehnen kann.
- 42 Die belgische Regierung vertritt die Auffassung, dass die ersuchende Behörde zeigen muss, dass die angeforderte Information oder Amtshilfe zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Dies impliziert, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfüllt ist.
- 43 Die in ein Amtshilfeersuchen aufzunehmenden Elemente unterscheiden sich naturgemäss in Abhängigkeit von den Informationen, die die ersuchende Behörde einholen möchte. Im Falle einer Voruntersuchung reicht es aus, wenn die ersuchende Behörde auf das Vorhandensein eines Marktgeschehens und die Transaktionen verweist, die ihrer Ansicht nach weiterer Ermittlungen bedürfen.
- 44 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit darf nicht so ausgelegt werden, dass er eine ersuchende Behörde zur Angabe von Fakten verpflichtet, die dieser in dieser Phase der Voruntersuchung nicht bekannt sein können, wie beispielsweise spezifische Angaben, die die wirtschaftlichen Eigentümer von Transaktionen in Zusammenhang mit Insider-Informationen bringen. Andernfalls würde Artikel 16 der Richtlinie dadurch unwirksam.
- 45 Die estnische Regierung weist darauf hin, dass Artikel 16 der Richtlinie keine ausdrückliche Verpflichtung einer Behörde vorsieht, in ihrem Ersuchen den Sachverhalt, aus dem sich der Verdacht ergibt, darzulegen. Eine gewisse Erläuterung des Sachverhalts, der den Ermittlung zugrunde liegt, ist jedoch erforderlich. Die Angabe einer Begründung und des zugrunde liegenden Sachverhalts in einem Ersuchen ist in internationalen Abkommen zur Überwachung der Wertpapiermärkte verankert. Es wird auf Artikel 8 der Gemeinsamen Absichtserklärung (im Folgenden: MMoU) der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (im Folgenden: IOSCO) sowie

Artikel 4 der MMoU der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (im Folgenden: ESMA) verwiesen.

- 46 Das Ziel des Artikels 16 kann besser erreicht werden, wenn die ersuchte Behörde genau weiss, welche Informationen sie an die ersuchende Behörde übermitteln muss. Darüber hinaus benötigt die ersuchte Behörde einschlägige Informationen, um beurteilen zu können, ob Ablehnungsgründe gemäss Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 2 vorliegen. Letztlich hilft eine Beschreibung des Sachverhalts sicherzustellen, dass Ersuchen in Bezug auf die Erreichung der angestrebten Ziele verhältnismässig sind und sich auf das hierfür notwendige Mass beschränken.
- 47 Der deutschen Regierung zufolge ist gemäss Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie die einzige Voraussetzung für den Anspruch auf Amtshilfe, dass die angeforderten Informationen zur Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Behörde erforderlich sein müssen. Dementsprechend ist es nicht notwendig, die spezifische rechtliche Relevanz der gewünschten Informationen darzulegen oder andere Umstände ausführlicher zu erläutern. Zudem übermittelt die ersuchte Behörde laut Artikel 16 Absatz 2 die angeforderten Informationen unverzüglich.
- 48 Die ersuchende Behörde muss nur plausibel darlegen, dass die Informationen auf irgendeine Art für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss der Richtlinie oder die Ausübung der ihr im nationalen Recht übertragenen einschlägigen Befugnisse relevant sind. Die ersuchte Behörde führt dann eine Plausibilitätsprüfung durch, um festzustellen, ob ausreichende Anzeichen für eine potenzielle Marktverzerrung, die das Amtshilfeersuchen rechtfertigt, vorliegen.
- 49 Dies bedeutet konkret, dass die ersuchende Behörde den Sachverhalt darlegen muss, der die Grundlage für den Anfangsverdacht eines potenziellen Verstosses gegen die Vorschriften der Richtlinie bildet und zur Einleitung der Ermittlungen führte. Entsprechend muss sie so genau wie möglich ausführen, welche Informationen sie benötigt und warum diese für die Ermittlungen von Bedeutung sind. Die Anforderungen an die ersuchende Behörde in Bezug auf ihre Verpflichtung zur Vorlage von Nachweisen dürfen jedoch nicht besonders hoch sein. Beispielsweise kann nicht erwartet werden, dass sie eine umfassende und widerspruchsfreie Sachverhaltsdarstellung oder sogar eine Anwendung der Richtlinie vorlegt.
- 50 Der griechischen Regierung zufolge würde die Erreichung des Ziels der Richtlinie gefährdet, wenn auf ein Informationsersuchen die Anforderung konkreter Beweise für die Haltbarkeit des Verdachts folgen würde. So entspricht in der gegenständlichen Rechtssache eine überblicksmässige Beschreibung des Falls und eine Erläuterung, warum die angeforderten Informationen als für die Ermittlung „erforderlich und notwendig“ erachtet werden, sowohl der Richtlinie als auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.
- 51 Die Einschränkungen dieses Prozesses durch den europäischen Gesetzgeber wurden mit dem ausdrücklichen Hinweis versehen, dass die zuständige Behörde

die Übermittlung angeforderter Informationen nur unter den in Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 2 angeführten Umständen ablehnen kann.

- 52 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein hält fest, dass ein an die FMA gerichtetes Informationsersuchen einer Behörde eines anderen EWR-Staats ausreichend präzise Informationen hinsichtlich des dem Ersuchen zugrunde liegenden Sachverhalts enthalten muss, damit sich die FMA versichern kann, ob sie für die Ausführung des Ersuchens zuständig ist. Dies beinhaltet eine Sachverhaltsdarstellung, die die ersuchte Behörde in die Lage versetzt festzustellen, ob Gründe für die Ablehnung des Ersuchens – wie in der Richtlinie angeführt – vorliegen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Bereitstellung von Informationen wie der Identität eines Kontoinhabers einen Eingriff der FMA in das Grundrecht des Kontoinhabers auf das Bankgeheimnis darstellt.
- 53 Bevor die FMA auf Anfrage einer ersuchenden Behörde in einem anderen EWR-Mitgliedstaat Auskünfte erteilen kann, muss sie die Genehmigung des Verwaltungsgerichtshofs einholen. Durch dieses Verfahren wird sichergestellt, dass die Übermittlung der Informationen rechtlich gedeckt ist. Für die Zwecke dieses Verfahrens werden auch die Informationen über den von der ersuchenden Behörde untersuchten Fall benötigt.
- 54 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein führt überdies aus, dass die umfangreichen Formalitäten nicht der ersuchenden und der ersuchten Behörde aufgebürdet werden dürfen. Dies entspräche nicht dem Zweck der Richtlinie. Zudem wird die Berechtigung des von der ersuchenden Behörde dargelegten Sachverhalts von der ersuchten Behörde keinesfalls in Frage gestellt – weder von der FMA noch vom Verwaltungsgerichtshof. Dies gewährleistet, dass Informationsersuchen rasch erfüllt werden können. Es liegt bei der ersuchenden Behörde, rasche Amtshilfe zu erhalten.
- 55 Die polnische Regierung vertritt die Auffassung, dass das Informationsersuchen gemäss Artikel 16 nicht auf eine einfache Bestätigung, dass die Ermittlungen ohne die angeforderten Informationen nicht durchgeführt werden können, reduziert werden sollte. In einem Ersuchen sollte der Sachverhalt dargelegt werden, aus dem sich der Anfangsverdacht ergibt, und es sollte erläutert werden, wie die ersuchende Behörde die bereitgestellten Informationen zu verwenden beabsichtigt.
- 56 Artikel 16 enthält keine Anforderungen hinsichtlich Form und Inhalt des Informationsersuchens. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend damit, dass die Mitgliedstaaten keine Anforderungen in Bezug auf Form und Inhalt solcher Ersuchen festlegen und anwenden dürfen, solange ihr Ziel darin besteht, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden bei der Verhinderung von Marktmissbrauch zu ermöglichen.
- 57 Die Angabe des Sachverhalts, auf dem der Verdacht des Marktmissbrauchs beruht, und der Zwecke, für die Amtshilfe angefordert wird, ist erforderlich, um eine wirksame Zusammenarbeit zu ermöglichen und zu entscheiden, ob ein Ersuchen

abgelehnt werden kann. Sie steht ausserdem im Einklang mit der MMoU der IOSCO. Letztlich stünde es der ersuchenden Behörde frei, auch in Fällen Amtshilfe anzufordern, in denen kein spezifischer Verdacht auf Marktmissbrauch besteht, wenn die ersuchte Behörde keine Darstellung des Sachverhalts, aus dem sich der Verdacht ergibt, verlangen würde.

- 58 Die EFTA-Überwachungsbehörde weist darauf hin, dass Artikel 16 der Richtlinie keine Verpflichtung seitens der ersuchenden Behörde vorsieht, den Sachverhalt darzulegen, aus dem sich der Verdacht ergibt, dass ein Verstoß gegen das Verbot der Marktmanipulation vorliegt. Ein Amtshilfeersuchen ist Teil der Phase der Sammlung von Informationen, die zeigen wird, ob ein Verdacht begründet ist.
- 59 Bei der Verabschiedung der Richtlinie berücksichtigte der EU-Gesetzgeber die Grundrechte. Der Gesetzgeber hat sichergestellt, dass der gerichtliche Rechtsschutz sowie alle Schutzbestimmungen und Garantien im Zusammenhang mit Grund- und Verteidigungsrechten gemäss den Artikeln 12 und 15 der Richtlinie im EWR-Staat der ersuchenden Behörde umgesetzt sind.
- 60 Artikel 16 der Richtlinie – der keinerlei Zweifel daran lässt, dass die zuständige nationale Behörde, die um Amtshilfe ersucht, entscheidet, welche Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind – wird damit begründet, dass die ersuchte Behörde die Grundlage, auf der die ersuchende Behörde ihre Ermittlungen durchführt, nicht überprüfen kann. Die ersuchende Behörde kann am besten entscheiden, welche Informationen für die Zwecke und den Umfang ihrer Untersuchung erforderlich sind, um dann um entsprechende Amtshilfe zu ersuchen. Jede anderweitige Auslegung würde unangebrachte Verzögerungen verursachen. Das System würde infolgedessen nicht funktionieren und sein Ziel, nämlich die unverzügliche Aufdeckung und Ahndung von Verstößen, würde ernsthaft gefährdet.
- 61 Die EWR-Staaten treffen gemäss Artikel 3 des EWR-Abkommens alle geeigneten Massnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Abkommen ergeben. Indem der Verwaltungsgerichtshof verpflichtet wird, zu untersuchen, ob die Anforderungen gemäss den Artikeln 27a bis 27e für ein Ersuchen erfüllt sind, stellt Liechtenstein eine zusätzliche Anforderung vor der Übermittlung der Informationen an die zuständige Behörde eines anderen EWR-Staats auf. Durch diese Vorgehensweise gefährdet Liechtenstein das durch die Richtlinie geschaffene System.
- 62 Der Kommission zufolge ist die ersuchende Behörde nicht gesetzlich verpflichtet, ihrem Ersuchen einen gewissen Grad an Ausführlichkeit zu verleihen. Es besteht eindeutig ein ernstes Risiko, dass das Hauptziel der Richtlinie, Marktmissbrauch im gesamten EWR zu bekämpfen, unterhöhlt wird, es sei denn, den zuständigen Behörden liegen einfach verfügbare, für die Untersuchung und Sanktion eines Marktmissbrauchs relevante Informationen vor. Der Austausch von Informationen und die Beteiligung an Ermittlungen bilden den Kern des durch die Richtlinie vorgesehenen grenzüberschreitenden Systems.

- 63 Der weit gefasste Charakter der Verpflichtung zur Zusammenarbeit wird durch die Tatsache, dass ein Amtshilfeersuchen gemäss Artikel 16 keinerlei Bedingungen unterliegt, weiter gestützt. Insbesondere hat der Gesetzgeber keine Einzelheiten in Bezug auf die Form des Informationsersuchens oder den erforderlichen Grad seiner Ausführlichkeit geregelt. Der wesentliche Punkt besteht schlicht darin, dass die relevante zuständige Behörde ein Ersuchen stellt.
- 64 Weiter illustriert wird dies durch den Wortlaut von Artikel 16 Absatz 2, der eine zuständige Behörde verpflichtet, unverzüglich alle Informationen zu übermitteln und ebenso die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die angeforderten Informationen zu erlangen. Die ersuchte Behörde muss nur die erforderlichen Schritte einleiten, um die Informationen an die ersuchende Behörde zu übermitteln, nicht jedoch die Zulässigkeit des an sie gestellten Ersuchens überprüfen.
- 65 Von der Verpflichtung zum Austausch von Informationen sind in Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 2 nur drei Ausnahmen vorgesehen und ausdrücklich genannt. Daraus lässt sich eindeutig ableiten, dass keine weiteren Ausnahmen zulässig sind. Jede andere Auslegung würde nicht nur dem simplen Wortlaut dieser Bestimmung widersprechen, sondern auch das Risiko eingehen, das zentrale Ziel der Richtlinie, die rasche und wirksame Ermittlung in Fällen, in denen der Verdacht auf Marktmissbrauch besteht, zu gefährden.
- 66 In der Praxis, und um die Wirksamkeit des Verfahrens zur Zusammenarbeit zu gewährleisten, sollte ein Informationsersuchen im Rahmen der Richtlinie die ersuchte Behörde in die Lage versetzen, die angeforderten Informationen zu identifizieren. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass dies im Vergleich zu einer Auslegung des Artikels 16, die es der ersuchten Behörde erlaubt, eine bestimmte Form bzw. einen bestimmten Inhalt zu verlangen und ein Ersuchen, das diesen Vorgaben nicht entspricht, abzulehnen, einen grossen Unterschied macht.
- 67 Darüber hinaus wurden allgemeine rechtliche Grundsätze, wie Verhältnismässigkeit und Grundrechte, bereits vom Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie berücksichtigt. Mit ihren Bestimmungen sollte ein Gleichgewicht geschaffen werden zwischen dem Ziel der Verhinderung von Marktmissbrauch und der Gewährleistung der Integrität des Marktes sowie der Verbrechensprävention und Überlegungen im Zusammenhang mit Datenschutz und Privatsphäre.
- 68 Insbesondere ist im Rahmen des in Artikel 16 vorgesehenen Systems die Analyse der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit, einschliesslich des Aspekts der Wahrung der Grundrechte, bereits durch die ersuchende Behörde vor der Übermittlung des Ersuchens erfolgt, sodass keine weitere Kontrolle durch die ersuchte Behörde erforderlich ist.
- 69 In jedem Fall muss zwischen der Bereitstellung von Informationen im Rahmen des Verfahrens zur gegenseitigen Zusammenarbeit und ihrer anschliessenden Verwendung durch die zuständige Behörde, die sie erhält, unterschieden werden.

Gemäss der Richtlinie beruht der erste Schritt auf einem System der gegenseitigen Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen den designierten zuständigen Behörden, um den raschen Austausch von Informationen zu erleichtern. Erst in der anschliessenden Phase der Untersuchung und möglichen Weiterverfolgung dieser Informationen durch eine empfangende zuständige Behörde gewinnen Überlegungen in Bezug auf Datenschutz und Privatsphäre wieder an Relevanz – also im Zusammenhang mit der Verwendung und Anwendung der empfangenen Informationen.

Entscheidung des Gerichtshofs

- 70 Mit seiner Frage ersucht das nationale Gericht im Wesentlichen um Klärung, ob eine Anforderung, welche die gemäss Artikel 16 der Richtlinie um Informationen ersuchende Behörde verpflichtet, den Sachverhalt darzulegen, aus dem sich der Verdacht ergibt, Artikel 16 der Richtlinie entspricht.
- 71 Wie u. a. aus den Erwägungsgründen 41 und 12 der Präambel hervorgeht, besteht das Ziel der Richtlinie in der Verhütung von Marktmissbrauch, um die Integrität der Finanzmärkte des EWR sicherzustellen und das Vertrauen der Anleger in diese Märkte zu stärken.
- 72 Laut Erwägungsgrund 38 der Präambel müssen alle Verstösse gegen die gemäss dieser Richtlinie erlassenen Verbote und Gebote unverzüglich aufgedeckt und geahndet werden, damit der Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Marktmissbrauch hinreichende Wirkung entfaltet. Aus diesen Gründen strebt die Richtlinie die Schaffung einer wirksamen und einheitlichen Regelung zur Verhütung und Ahndung von Marktmissbrauch an (vgl. Rechtssache C-45/08 *Spector Photo Group*, Slg. 2009, I-12073, Randnr. 45).
- 73 Erwägungsgrund 37 der Präambel zufolge bezweckt die Richtlinie die Schaffung eines gemeinsamen Mindestmasses an wirksamen Mitteln und Befugnissen der zuständigen Behörden der EWR-Staaten, um eine wirksame Aufsicht sicherzustellen. Des Weiteren heisst es in Erwägungsgrund 40 der Präambel, dass die Richtlinie dazu dient, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen zuständigen Behörden zu verstärken und den Informationsaustausch zwischen ihnen umfassend zu regeln. Darüber hinaus sollte die Organisation der Aufsicht und der Ermittlungsbefugnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden nicht behindern.
- 74 Aus diesen Gründen sieht Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie vor, dass die zuständigen Behörden zusammenarbeiten, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, und hierzu die Befugnisse einsetzen, die ihnen aufgrund dieser Richtlinie oder durch innerstaatliche Rechtsvorschriften übertragen wurden. Die zuständigen Behörden der EWR-Staaten leisten einander Amtshilfe; insbesondere tauschen sie Informationen aus und arbeiten bei Ermittlungen zusammen.
- 75 Zu Form und Inhalt eines Informationsersuchens nimmt die Richtlinie keine Stellung. Trotzdem muss ein Informationsersuchen auf der Grundlage der

Richtlinie – um die Wirksamkeit des Verfahrens zur Zusammenarbeit in der Praxis zu gewährleisten und um die ersuchte Behörde in die Lage zu versetzen, die angeforderten Informationen zu identifizieren – eine Beschreibung der Ermittlungen, auf die sich das Ersuchen stützt, enthalten. Das durch die Richtlinie vorgesehene System zum Informationsaustausch legt jedoch den Schluss nahe, dass eine nationale Vorschrift, die es der ersuchten Behörde ermöglicht, ein Ersuchen unter Berufung darauf abzulehnen, dass die ersuchende Behörde den Sachverhalt darlegen muss, aus dem sich der Verdacht ergibt, gegen die Richtlinie verstößt.

- 76 Dem Wortlaut von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie zufolge ist die einzige Voraussetzung für den Anspruch auf Amtshilfe, dass die angeforderten Informationen zur Erfüllung der Aufgaben der ersuchenden Behörde erforderlich sein müssen. Die Beurteilung dieser Erforderlichkeit ist Sache der ersuchenden Behörde. Da das Verfahren zur Zusammenarbeit auf gegenseitigem Vertrauen und Anerkennung der Behörden beruht, hat die ersuchte Behörde keinen Anspruch darauf, die Beurteilung der Erforderlichkeit zu prüfen.
- 77 Aus Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie geht hervor, dass zuständige Behörden auf Ersuchen unverzüglich alle Informationen übermitteln, die zu dem in Absatz 1 dieser Bestimmung genannten Zweck notwendig sind. Die ersuchte Behörde ergreift unverzüglich die erforderlichen Massnahmen, um die angeforderten Informationen zu erlangen.
- 78 In ihrer Begründung zu dem Vorschlag, der zur Verabschiedung der Richtlinie führte (KOM(2001) 281 endgültig), hielt die Kommission fest (S. 13), dass die Antwort so rasch wie möglich zu übermitteln ist, um die Wirksamkeit der Ermittlungen sicherzustellen und zu verhindern, dass sich Systeme der grenzübergreifenden Begehung rechtswidriger Handlungen herausbilden.
- 79 Wäre es der ersuchten Behörde daher möglich, vor der Erledigung des Ersuchens von der ersuchenden Behörde zu verlangen, dass diese den Sachverhalt darlegt, aus dem sich der Verdacht ergibt, könnte dadurch das Ziel eines wirksamen Informationsaustauschs gefährdet werden.
- 80 Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie enthält eine erschöpfende Auflistung der Umstände, unter denen die ersuchte Behörde die Übermittlung angeforderter Informationen ablehnen kann. Ein Ersuchen kann nur abgelehnt werden, wenn die Weitergabe der Informationen die Souveränität, die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des ersuchten EWR-Staats beeinträchtigen könnte, wenn aufgrund derselben Tat und gegen dieselben Personen bereits ein Verfahren vor einem Gericht des EWR-Staats anhängig ist oder wenn gegen die genannten Personen aufgrund derselben Tat bereits ein rechtskräftiges Urteil in dem ersuchten EWR-Staat ergangen ist.
- 81 Überdies kann eine nationale Vorschrift, die es der ersuchten Behörde ermöglicht, ein Ersuchen unter Berufung darauf abzulehnen, dass die ersuchende Behörde den Sachverhalt darlegen muss, aus dem sich der Verdacht ergibt, nicht durch den

Schutz der Grundrechte gerechtfertigt werden. Die Grundrechte wurden bereits vom Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie berücksichtigt, wie aus Erwägungsgrund 44 der Präambel hervorgeht. Mit den Bestimmungen der Richtlinie sollte, wie die Kommission ausführt, ein Gleichgewicht geschaffen werden zwischen dem Ziel der Verhinderung von Marktmissbrauch und der Gewährleistung der Integrität des Marktes sowie der Verbrechensprävention und Überlegungen im Zusammenhang mit Datenschutz und Privatsphäre. Dies wird durch die Anforderung der Erforderlichkeit gemäss Artikel 16 Absatz 1 deutlich gemacht, wobei diese Erforderlichkeit durch die ersuchende Behörde beurteilt wird.

- 82 In seinem Antrag hat der Verwaltungsgerichtshof die Frage aufgeworfen, ob die ersuchte Behörde ein Ersuchen ablehnen kann, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass es sich dabei um die Suche nach belastenden Beweismitteln trotz fehlendem begründetem Verdacht (eine sogenannte „fishing expedition“) handelt. Der Gerichtshof hält eine Beschäftigung mit dieser Fragestellung für nicht erforderlich, weil keine Anzeichen dafür vorliegen, dass dies in dem in Liechtenstein anhängigen Verfahren der Fall sein könnte.
- 83 Aus den genannten Gründen muss die Antwort auf die Frage des nationalen Gerichts lauten, dass eine Anforderung, welche die ersuchende Behörde verpflichtet, den Sachverhalt darzulegen, aus dem sich der Verdacht ergibt, einen Verstoss gegen die Richtlinie darstellt.

IV Kosten

- 84 Die Auslagen der belgischen, estnischen, deutschen, griechischen, liechtensteinischen und polnischen Regierung, der EFTA-Überwachungsbehörde und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Da es sich bei diesem Verfahren um einen Zwischenstreit in einem beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Rechtsstreit handelt, ist die Kostenentscheidung betreffend dieses Verfahren Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen erstellt

DER GERICHTSHOF

in Beantwortung der ihm vom Verwaltungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein vorgelegten Frage folgendes Gutachten:

Eine Anforderung, welche die gemäss Artikel 16 der Richtlinie 2003/6/EG um Informationen ersuchende Behörde verpflichtet, den Sachverhalt darzulegen, aus dem sich der Verdacht ergibt, ist nicht mit der Richtlinie 2003/6/EG vereinbar.

Carl Baudenbacher

Per Christiansen

Páll Hreinsson

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 09. Mai 2014.

Philipp Speitler
Geschäftsführender Kanzler

Carl Baudenbacher
Präsident