URTEIL DES GERICHTSHOFES
9. November 1995 *

In der Rechtssache C-426/93

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ernst Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, und durch Rechtsanwalt Hans-Jörg Niemeyer, Brüssel,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Jill Aussant und Klaus Borchers, juristische Berater beim Juristischen Dienst des Rates, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Bruno Eynard, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt durch

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Jürgen Grunwald, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelferin,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke (ABl. L 196, S. 1),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten D. A. O. Edward und G. Hirsch, der Richter G. F. Mancini. F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida (Berichterstatter), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann und H. Ragnemalm,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 15. März 1995,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Juni 1995,

folgendes

Urteil

1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 21. Oktober 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (EWG)

Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke (ABl. L 196, S. 1; im folgenden: die Verordnung).

2 Die Verordnung, die auf Artikel 213 EWG-Vertrag gestützt wird, verpflichtet die Mitgliedstaaten, für statistische Zwecke ein oder mehrere harmonisierte Register gemäß den Definitionen und dem Erfassungsbereich zu erstellen, wie sie in der Verordnung festgelegt werden (Artikel 1).

3 Nach Artikel 3 der Verordnung erfaßt das Register alle Unternehmen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, die zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen beiträgt, alle rechtlichen Einheiten, die für sie verantwortlich sind, und alle örtlichen Einheiten, die von ihnen abhängen; ausgenommen sind bestimmte Haushalte, während die Erfassung von Unternehmen in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht, öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung fakultativ ist. Nach dem Verfahren des Artikels 9 wird entschieden, inwieweit Unternehmen erfaßt werden, die für statistische Zwecke der Mitgliedstaaten unerheblich sind.

4 Die Unternehmen und die rechtlichen und die örtlichen Einheiten werden innerhalb der in Anhang I festgesetzten Fristen im Register erfaßt (Artikel 3 Absatz 2), d. h. die Unternehmen vor dem 1. Januar 1996 und die rechtlichen sowie die örtlichen Einheiten vor dem 1. Januar 1997. Die getrennte Eintragung rechtlicher Einheiten ist jedoch freigestellt, sofern alle Angaben über die Einheiten in den Eintragungen über die Unternehmen enthalten sind (Artikel 3 Absatz 3).

5 Artikel 4 verweist wegen der Aufzählung der zu erfassenden Merkmale auf Anhang II. Es handelt sich insbesondere um Namen und Anschrift des Unterneh-

mens, dessen Rechtsform, die wirtschaftliche Haupttätigkeit, die Anzahl der Beschäftigten, den Nettoumsatzerlös (bei einem Umsatz bis zu zwei Millionen ECU fakultativ) und das Reinvermögen (fakultativ). Das Register muß in bestimmten Punkten mindestens einmal pro Jahr aktualisiert werden (Artikel 5 Absatz 1).

6 Auf Ersuchen der Kommission und nach Stellungnahme des in Artikel 9 vorgesehenen Ausschusses nehmen die Mitgliedstaaten eine statistische Auswertung des Registers vor und übermitteln die Ergebnisse an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Artikel 6).

7 Artikel 7 ermächtigt die nationalen statistischen Ämter, die Informationen für das Unternehmensregister nach Maßgabe des nationalen Rechts den im eigenen Staatsgebiet bestehenden administrativen oder gerichtlichen Dateien zu entnehmen.

8 Die Einzelheiten der Durchführung der Verordnung werden nach dem Verfahren des Artikels 9 erlassen. Nach der Stellungnahme des durch den Beschluß 89/382/EWG, Euratom des Rates vom 19. Juni 1989 (ABl. L 181, S. 47) eingesetzten Ausschusses für das Statistische Programm kann die Kommission Maßnahmen erlassen, die unmittelbar gelten. Entsprechen diese Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen.

9 Die deutsche Regierung rügt, daß der Rat Artikel 213 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage für den Erlaß der Verordnung herangezogen habe. Ferner ist sie der Ansicht, daß die Verordnung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße.

Zum Klagegrund einer falschen Rechtsgrundlage

10 Die deutsche Regierung macht in erster Linie geltend, daß Artikel 213 EWG-Vertrag keine selbständige Rechtsgrundlage sei, auf die der Rat Rechtsakte stützen könne.

11 Erstens ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des Artikels 213, daß diese Bestimmung nur in Verbindung mit anderen Bestimmungen Anwendung finde, da sie der Kommission das Recht, Auskünfte einzuholen, nur „zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben" zubillige. Im übrigen sehe Artikel 213 keine Verfahrensvorschrift vor, die der Rat beachten müsse, wenn er den Rahmen und die nähere Maßgabe für das Recht der Kommission auf Einholung von Auskünften festlege, sondern er verpflichte den Rat nur, „gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" tätig zu werden. Das Fehlen von Verfahrensvorschriften bestätige die Abhängigkeit des Artikels 213 von anderen Bestimmungen des EWG-Vertrags, die solche Verfahrensvorschriften enthielten.

12 Zweitens bestehe die Funktion des Artikels 213 darin, es dem Rat zu ermöglichen, wenn er auf andere Ermächtigungsgrundlagen des EWG-Vertrags gestützt tätig werde, ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, die es der Kommission erlaubten, sich die Auskünfte zu verschaffen, deren sie bedürfe. Diese Maßnahmen müßten daher auch auf die Ermächtigungsgrundlage gestützt werden, die die Rechtsgrundlage der Maßnahme selbst sei. Der Rat sei selbst von solchen Erwägungen ausgegangen, als er ein Arbeitsprogramm der Kommission für ein Versuchsvorhaben für die Zusammenstellung, Koordination und Abstimmung der Informationen über den Zustand der Umwelt in der Gemeinschaft festgelegt habe. In seiner Entscheidung 85/338/EWG vom 27. Juni 1985 (ABl. L 176, S. 14) habe er sich nämlich auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützt. In der Entscheidung 90/150/EWG (ABl. L 81, S. 38) vom 22. März 1990 zur Änderung der Entscheidung 85/338, die nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Akte erlassen worden sei, habe er sich dann auf

Artikel 130s gestützt. Da das Einholen von Auskünften und die Beschaffung von Informationen ein wesentlicher Bestandteil dieser Entscheidung gewesen sei, hätte sich der Rat auch auf Artikel 213 stützen müssen, wenn er diese Bestimmung als Ermächtigungsgrundlage angesehen hätte.

13 Drittens bestätige der Vergleich mit anderen Ermächtigungsnormen des EWG-Vertrages die Ansicht, daß Artikel 213 keine Rechtsetzungsbefugnis des Rates begründe. Den Bestimmungen, die zum Erlaß materiellrechtlicher Regeln ermächtigten, wie den Artikeln 49, 57, 63 Absatz 2, 69, 75, 87 oder 100a, sei gemeinsam, daß die Organe beim Erlaß der Maßnahmen zusammenwirken müßten. Sie hätten daher weitgehend vergleichbare Strukturen und sähen einander ähnliche Verfahrensregeln vor, nach denen der Rat auf Vorschlag der Kommission und in der Regel nach vorheriger Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie nach vorheriger Anhörung des Europäischen Parlaments oder in Zusammenarbeit mit diesem einen Rechtsakt erlassen könne. Einer besonders starken Bindung unterliege der Rat im Verhältnis zur Kommission, und selbst die Ermächtigungsgrundlagen, die eine Ausnahme vom Initiativmonopol der Kommission vorsähen, wie die Artikel 126 und 153 EWG-Vertrag, verpflichteten den Rat, die Maßnahme erst nach Einholung einer Stellungnahme der Kommission zu erlassen. Artikel 213 sehe jedoch weder ein Vorschlagsrecht der Kommission noch die Anhörung des Europäischen Parlaments oder die Zusammenarbeit mit ihm noch die Beteiligung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vor.

14 Viertens ergebe sich aus dem Regelungszusammenhang des Artikels 213, daß dieser dem Rat keine Rechtsetzungsbefugnis gewähre. Artikel 213 befinde sich nämlich in dem Teil „Allgemeine und Schlußbestimmungen" des EWG-Vertrags, der, abgesehen von Artikel 235, nur solche Regelungen enthalte, die die übrigen Regelungen des Vertrages ergänzten, während die Ermächtigungsgrundlagen immer im unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Regelungsgegenstand stünden.

15 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

16 Artikel 213 EWG-Vertrag lautet:

„Zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben kann die Kommission alle erforderlichen Auskünfte einholen und alle erforderlichen Nachprüfungen vornehmen; der Rahmen und die nähere Maßgabe hierfür werden vom Rat gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages festgelegt."

17 Wie der Rat ausgeführt hat, verweist der Passus, daß er „gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" handeln müsse, insbesondere auf Artikel 189 EWG-Vertrag, der festlegt, welche Arten von Rechtsakten der Rat und die Kommission zur Erfüllung der ihnen im Rahmen des Vertrages übertragenen Aufgaben erlassen können. Zu diesen Maßnahmen gehören die Verordnungen.

18 Das Fehlen einer Abstimmungsvorschrift in Artikel 213 hindert den Rat nicht daran, eine Maßnahme auf diese Bestimmung zu stützen. Wie die Kommission ausgeführt hat, wäre Artikel 148 Absatz 1 EWG-Vertrag, wonach der Rat, „soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, ... mit der Mehrheit seiner Mitglieder [beschließt]", überflüssig, wenn das Fehlen einer eigenen Abstimmungsregelung in einer Bestimmung des EWG-Vertrags zur Folge hätte, daß diese nicht als Rechtsgrundlage für eine Maßnahme des Rates dienen könnte. Der Umstand, daß Artikel 213 EWG-Vertrag weder ein Vorschlagsrecht der Kommission noch das Tätigwerden des Europäischen Parlaments oder des Wirtschafts- und Sozialausschusses vorsieht, steht diesem Ergebnis nicht entgegen. Wie der Rat nämlich zu Recht ausgeführt hat, steht fest, daß andere Bestimmungen des EWG-Vertrags, wie Artikel 217, als Rechtsgrundlage für den Erlaß einer Maßnahme des Rates dienen können, obwohl sie keine Beteiligung anderer Organe am Entscheidungsverfahren vorsehen.

19 Ferner zeigt die Wendung „zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben" in Artikel 213, daß der Kommission durch diese Bestimmung eine allgemeine Zuständig-

keit für die Einholung jeder hierzu erforderlichen Auskunft übertragen wird, so daß der Rat entgegen dem Vorbringen der deutschen Regierung nicht verpflichtet ist, solche Maßnahmen auf andere Bestimmungen des EWG-Vertrags zu stützen, die der Kommission besondere Aufgaben übertragen. Im übrigen wäre es, wie der Generalanwalt in Nr. 24 seiner Schlußanträge vorgetragen hat, sicherlich sinnwidrig, wenn der Rat nach jeweils anderen Verfahrensvorschriften eine Reihe von Maßnahmen über die Einholung von Auskünften erlassen müßte, zumal bestimmte Arten von Auskünften mehrere Tätigkeitsbereiche der Kommission abdecken.

20 Des weiteren erklärt der allgemeine Charakter der Zuständigkeit der Kommission auf dem Gebiet der Einholung von Auskünften die Stellung des Artikels 213 im Sechsten Teil des EWG-Vertrags (Allgemeine und Schlußbestimmungen), der unstreitig weitere Bestimmungen enthält, die eine Rechtsetzungsbefugnis verleihen.

21 Die frühere Praxis des Rates ist nicht erheblich. Eine bloße Praxis des Rates vermag Regeln des EWG-Vertrags nicht abzuändern und kann folglich kein Präjudiz schaffen, das die Organe bindet (vgl. z. B. Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 24).

22 Nach alledem kann Artikel 213 als selbständige Rechtsgrundlage für den Erlaß einer Maßnahme des Rates dienen.

23 Hilfsweise macht die deutsche Regierung geltend, daß der Rat die streitige Verordnung selbst dann nicht auf Artikel 213 hätte stützen dürfen, wenn man unterstelle, daß dieser Artikel eine selbständige Rechtsgrundlage darstelle, die den Rat zum Erlaß von Rechtsakten ermächtige. Diese Bestimmung ermächtige den Rat nämlich

nur dazu, den Rahmen und die nähere Maßgabe für die Beschaffung von Auskünften festzulegen, die die Kommission aus den in den Mitgliedstaaten vorhandenen Unternehmensregistern einhole, also Bestimmungen zu erlassen, die zum einen die Einholung von Informationen durch die Kommission unmittelbar regelten, und diese zum anderen hierzu ermächtigten. Hingegen sei weder die Errichtung von Registern, die der Sammlung von Informationen vorausgehe, noch die Harmonisierung der vorhandenen Register von Artikel 213 gedeckt. Gerade dies seien jedoch die Hauptziele der Verordnung.

24 Aus der ersten und zehnten Begründungserwägung der Verordnung gehe hervor, daß diese den Inhalt der Register durch gemeinsame Definitionen und die Harmonisierung der Basiseinheiten vereinheitlichen solle, um die Vergleichbarkeit der Informationen zu gewährleisten. Ferner gehe bereits aus ihrem Titel (über die „innergemeinschaftliche Koordinierung" des Aufbaus von Unternehmensregistern) hervor, daß es nicht in erster Linie um die Einholung von Auskünften durch die Kommission gehe, sondern um die Angleichung vorhandener Register und/oder die Schaffung neuer Strukturen. Ebenso sei der Hauptteil des materiellen Regelungsbereichs der Verordnung der Ausgestaltung der zu errichtenden bzw. zu harmonisierenden Register gewidmet (Artikel 1 bis 5), damit die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt die gewünschten Auskünfte einholen könne. Zwar enthalte die Verordnung in den Begründungserwägungen daneben einige Elemente, die die Übermittlung von statistischen Daten beträfen, in ihrem materiellen Regelungsbereich finde sich jedoch nur eine einzige Vorschrift über die Einholung von Auskünften durch die Kommission: Artikel 6 räume der Kommission die Befugnis ein, von den Mitgliedstaaten eine statistische Auswertung der Unternehmensregister und eine Übermittlung der Daten an das Statistische Amt zu fordern.

25 Weiter entspreche es der bisherigen Praxis des Rates, Rechtsakte, die über ein Auskunftsersuchen hinausreichten, nicht oder jedenfalls nicht allein auf Artikel 213 zu stützen. So habe der Rat seine Entscheidung 81/971/EWG vom 3. Dezember 1981 zur Errichtung eines gemeinschaftlichen Informationssystems zur Überwachung und Verringerung der Ölverschmutzung des Meeres (ABl. L 355, S. 52), die nicht nur Auskunftsverlangen der Kommission regele, sondern darüber hinaus die Errichtung neuer Strukturen vorgesehen habe, auf die Artikel 213 und 235 gestützt.

26 Da schließlich das primäre Ziel eines Rechtsaktes in der Regel in der ersten Begründungserwägung dieses Aktes angeführt werde, müsse davon ausgegangen werden, daß das tragende Ziel der Verordnung darin bestehe, zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes sowie zur Vereinheitlichung der Unternehmensstatistik beizutragen; eine Verordnung, die im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes stehe, falle jedoch insoweit in den Geltungsbereich des Artikels 100a EWG-Vertrag.

27 Dieses Vorbringen ist ebenfalls zurückzuweisen.

28 Zunächst gibt der Wortlaut des Artikels 213 EWG-Vertrag keine Anhaltspunkte für die Auslegung, daß diese Bestimmung die Kommission nur zur Einholung von Auskünften ermächtigte, die in den in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Registern enthalten sind. Wie der Rat ausgeführt hat, würde eine derartige einschränkende Auslegung die Sammlung vergleichbarer Daten durch die Kommission entweder illusorisch machen oder zumindest ihre Einholung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränken, was zur Folge hätte, daß dieses Organ seine Aufgaben nicht erfüllen könnte.

29 Weiter muß sich nach gefestigter Rechtsprechung (insb. Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnr. 7) im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsaktes auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts.

30 Zum verfolgten Ziel heißt es in der ersten Begründungserwägung der Verordnung: „Aufgrund des Binnenmarktes ist es noch notwendiger, die Vergleichbarkeit der Statistiken, die zur Deckung des gemeinschaftlichen Bedarfs erstellt werden, zu verbessern; dazu ist es erforderlich, gemeinsame Definitionen und Beschreibungen

des Erfassungsbereichs der Unternehmen und der sonstigen Einheiten, deren Tätigkeit Gegenstand der Statistiken ist, festzulegen." Nach der dritten Begründungserwägung „besteht ein wachsender Bedarf an Informationen über die Struktur der Unternehmen, der beim gegenwärtigen Stand der Gemeinschaftsstatistik nicht gedeckt werden kann"; in der vierten Begründungserwägung heißt es: „Für statistische Zwecke verwendbare Unternehmensregister sind ein unentbehrliches Instrument zur Beobachtung struktureller Veränderungen der Wirtschaft, die auf Maßnahmen wie die Vereinigung, Teilhaberschaft, Aufkauf, Fusion oder Übernahme zurückzuführen sind".

31 Ihrem Inhalt nach betreffen zwar die meisten Bestimmungen der Verordnung die Errichtung harmonisierter Register. Mit dieser Harmonisierung ist jedoch bezweckt, der Kommission die spätere Sammlung zuverlässiger Informationen gemäß Artikel 6 der Verordnung zum Zweck der Ausübung verschiedener besonderer Aufgaben, die ihr vom EWG-Vertrag übertragen worden sind, zu ermöglichen.

32 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 37 und 38 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, läßt sich aus der Natur der in den Registern zu sammelnden Informationen im Sinne des Anhangs II der Verordnung ableiten, welche Aufgaben der Kommission durch die Verfügbarkeit nach einheitlichen Kriterien zusammengestellter Statistiken erleichtert werden sollen. So werden Informationen darüber, wieviele Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich tätig sind, welchen Marktanteil bestimmte Unternehmen halten, oder wieviele Personen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich beschäftigt sind, der Kommission bei der Erfüllung vieler der ihr übertragenen besonderen Aufgaben auf verschiedenen Gebieten dienlich sein, beispielsweise der Umwelt, der Industrie oder der Sozialpolitik, die weit über das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes hinausgehen.

33 Die Verordnung hat somit nach ihrem Zweck und ihrem Inhalt die Errichtung von Unternehmensregistern zum Hauptziel, die es der Kommission ermöglichen soll, in effizienter Weise die Auskünfte einzuholen, die zur Erfüllung der ihr vom EWG-Vertrag übertragenen verschiedenen Aufgaben erforderlich sind. Zwar hat die Verordnung auch Einfluß auf die Errichtung und das Funktionieren des Bin-

nenmarktes, dieser Einfluß ist jedoch nur Nebenfolge des beschriebenen Hauptziels, so daß Artikel 100a EWG-Vertrag entgegen dem Vorbringen der deutschen Regierung nicht die geeignete Rechtsgrundlage für ihren Erlaß darstellen kann. Wie der Gerichtshof entschieden hat, genügt der bloße Umstand, daß durch einen Rechtsakt die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, nicht, um den Rückgriff auf diese Bestimmung als Rechtsgrundlage des Aktes zu rechtfertigen (vgl. insbesondere das Urteil Kommission/Rat, a. a. O., Randnrn. 18 und 19).

34 Die frühere Praxis des Rates ist auch hier unerheblich. Nach der in Randnummer 21 dieses Urteils zitierten Rechtsprechung vermag eine bloße Praxis des Rates Regeln des EWG-Vertrags nicht abzuändern und kann folglich kein Präjudiz schaffen, das die Organe bindet.

35 Sohin konnte die Verordnung rechtsgültig allein auf Artikel 213 EWG-Vertrag gestützt werden. Der Klagegrund einer falschen Rechtsgrundlage ist daher zurückzuweisen.

Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

36 Nach Ansicht der deutschen Regierung verstößt die Verordnung in zweierlei Hinsicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

37 Erstens seien in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a, in Artikel 3 und in Anhang II der Verordnung eine Vielzahl von Informationen vorgeschrieben, die in das Register aufzunehmen seien, obwohl diese nicht erforderlich seien, um die in den Begründungserwägungen genannten Ziele zu verfolgen.

38 Dies gelte zunächst für die Verpflichtung, die „rechtlichen Einheiten" und eine Reihe von Angaben für diese in das Register aufzunehmen. Nach der Verordnung (EWG) Nr. 696/93 des Rates vom 15. März 1993 betreffend die statistischen Einheiten für die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft in der Gemeinschaft (ABl. L 76, S. 1), auf die Artikel 2 der Verordnung für die Definition dieses Begriffes verweise, seien für die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft der Gemeinschaft die „statistischen Einheiten" gemäß dem Verzeichnis in Abschnitt I des Anhangs der Verordnung maßgebend, in dem „rechtliche Einheiten" gar nicht enthalten seien, die nur eines von drei Kriterien zur Definition der „statistischen Kriterien" darstellten. Da „rechtliche Einheiten" als Erhebungseinheiten im Sinne der Verordnung Nr. 696/93 gar nicht existierten, sei es auch nicht erforderlich, spezifische Informationen über sie zu sammeln.

39 Weiter sei die eigenständige und separate Eintragung der „rechtlichen Einheiten" überflüssig, selbst wenn sie ein Mittel zur Identifizierung der statistischen Einheit Unternehmen seien. Es würde nämlich ausreichen, wenn die Verordnung vorgäbe, welche Angaben zu den einzelnen „Unternehmen" einzutragen seien, jedoch offenließe, wie die Mitgliedstaaten diese Angaben gegebenenfalls mit Hilfe bestimmter Angaben über die rechtlichen Einheiten zusammenstellten.

40 Es sei auch nicht erforderlich, daß sowohl der Umsatz als auch die Zahl der Beschäftigten als Größenkriterien in das Unternehmensregister aufgenommen würden. Aus statistischer Sicht wäre es völlig ausreichend, die Beschäftigtenzahl zu erfassen, denn diese spiegele die wirtschaftliche Bedeutung und Größe eines Unternehmens hinlänglich wider. Hinzu komme, daß das Merkmal Umsatz in bestimmten Wirtschaftsbereichen, z. B. bei Banken und Versicherungen, eine unrealistische statistische Größe darstelle.

41 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

42 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kommt es für die Frage, ob eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ent-

spricht, darauf an, ob die gewählten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet sind und das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen (z. B. Urteil vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84, Rau/Kommission, Slg. 1987, 1069, Randnr. 34).

43 Zwar gehört die rechtliche Einheit nicht zu den acht „statistischen Einheiten der Wirtschaft", die in Abschnitt I des Anhangs der Verordnung Nr. 696/93 aufgeführt sind. Hieraus ergibt sich jedoch nicht ohne weiteres, daß sie für statistische Zwecke nicht erheblich wäre.

44 Wie die Kommission ausgeführt hat, ist der Begriff der rechtlichen Einheit konstitutiv für die in dem Anhang enthaltene Definition der statistischen Einheit „Unternehmen" als „kleinster Kombination rechtlicher Einheiten, die eine organisatorische Einheit zur Erzeugung von Waren und Dienstleistungen bildet und insbesondere in bezug auf die Verwendung der ihr zufließenden laufenden Mittel über eine gewisse Entscheidungsfreiheit verfügt" (Abschnitt III, Buchstabe A). Daher kann die Aufnahme der rechtlichen Einheiten in das Register entgegen dem Vorbringen der deutschen Regierung als erforderlich zur Verwirklichung des Zieles angesehen werden, Register zu schaffen, die die Struktur der Unternehmen (dritte Begründungserwägung) und strukturelle Veränderungen der Wirtschaft, die auf Maßnahmen wie Vereinigung, Teilhaberschaft, Aufkauf, Fusion oder Übernahme zurückzuführen sind (vierte Begründungserwägung), wiedergeben. Zudem ist nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung die getrennte Eintragung rechtlicher Einheiten freigestellt, sofern alle Angaben über die Einheiten in den Eintragungen über die Unternehmen enthalten sind.

45 Es ist auch erforderlich, den Umsatz als Kriterium für die Größe eines Unternehmens in das Register aufzunehmen. Zum einen ist diese Aufnahme fakultativ, wenn der Umsatz 2 Millionen ECU nicht überschreitet, zum anderen erlaubt sie unbestreitbar zuverlässigere Schätzungen. Die Angabe der Beschäftigtenzahl gibt näm-

lich nicht unbedingt die wirtschaftliche Bedeutung und den Zuschnitt eines Unternehmens wieder.

46 Zweitens macht die deutsche Regierung geltend, die Verordnung habe die finanziellen Konsequenzen nicht gebührend berücksichtigt, die sich für die Mitgliedstaaten aus der Harmonisierung bzw. Einrichtung der Register im Hinblick auf das Ziel ergäben, eine konsistente Gemeinschaftsstatistik zu erlangen. Der finanzielle und der zeitliche Aufwand für den Neuaufbau und die laufende Aktualisierung des Unternehmensregisters in den einzelnen Mitgliedstaaten stünden außer Verhältnis zu dem mit der Verordnung verfolgten Zweck und den von der Einrichtung der Register zu erwartenden Vorteilen.

47 Die deutsche Regierung stützt ihr Vorbringen auf eine „Machbarkeitsstudie über Aufbau und Führung harmonisierter umfassender Unternehmensregister für statistische Zwecke der Bundesrepublik Deutschland" des Statistischen Bundesamtes, aus der hervorgehe, daß die Kosten der Einrichtung des Unternehmensregisters, die in dieser Studie auf der Basis des Jahres 1977 kalkuliert worden seien, außerordentlich hoch seien und daß diese Kosten zu 75 % aus Personalkosten bestünden.

48 Dem Vorbringen der deutschen Regierung kann nicht gefolgt werden.

49 Die deutsche Regierung hat nämlich nicht dargetan, daß die Studie, die anhand 1977 in bestimmten Wirtschaftsbereichen erhobener Daten erstellt wurde, für die Durchführung der streitigen Verordnung aussagekräftig ist, da insbesondere die Fortschritte der elektronischen Datenverarbeitung es erlauben werden, die mit der Errichtung und der Aktualisierung der von der Verordnung vorgesehenen Unternehmensregister verbundenen Personalkosten beträchtlich zu senken. Wie im übri-

gen der Rat zu Recht ausgeführt hat, wird Artikel 7 der Verordnung eine erhebliche Verringerung der Kosten für die Einrichtung neuer Register dadurch erlauben, daß er es jedem nationalen statistischen Amt ermöglicht, die in der Verordnung genannten Informationen für statistische Zwecke den im eigenen Staatsgebiet bestehenden administrativen oder gerichtlichen Dateien zu entnehmen.

50 Schließlich vermochte die deutsche Regierung nicht darzutun, daß die mit der Errichtung und der Aktualisierung der Unternehmensregister verbundenen Kosten offensichtlich außer Verhältnis zu dem Nutzen stehen, den die Gemeinschaft aus der Verfügbarkeit zuverlässiger statistischer Angaben im Hinblick auf die Verwirklichung der verschiedenen Ziele ziehen kann, die ihr der EWG-Vertrag gesetzt hat.

51 Der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

52 Da keiner der von der deutschen Regierung angeführten Klagegründe durchgreift, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

53 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat dies beantragt hat und die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung trägt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Streithelferin ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

3) Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt ihre eigenen Kosten.

Rodríguez Iglesias Edward Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias