URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
24. Juni 1986 *

In der Rechtssache 53/85

AKZO Chemie BV, Amersfoort, und **AKZO Chemie UK Ltd,** Walton-on-Thames, Surrey, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Ivo Van Bael und Jean-François Bellis, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigte: Rechtsanwälte Elvinger und Hoss, 15, Côte d'Eich, BP 425, Luxemburg,

Klägerinnen,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater A. McClellan im Beistand von F. Grondman vom Juristischen Dienst der Kommission als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

und

Engineering & Chemical Supplies (Epsom & Gloucester) Ltd, Upper Mills Estate, Stonehouse, Gloucestershire, Prozeßbevollmächtigte: Barristers Christopher Bellamy und Stephen Morris sowie Solicitor Anthony Rose vom Anwaltsbüro Charles Russel & Co., London, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Lambert H. Dupong, Anwaltsbüro Dupong & Konsbruck, BP 472, 14 A, rue des Bains, Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Dezember 1984 über die Weiterleitung von angeblich vertraulichen Unterlagen an einen Dritten

erläßt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, der Richter R. Joliet, O. Due, Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Januar 1986,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die AKZO Chemie BV, Amersfoort (Niederlande), und die AKZO Chemie UK Ltd, Walton-on-Thames (Vereinigtes Königreich), haben mit Klageschrift, die am 22. Februar 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 18. Februar 1984 über die Weiterleitung von angeblich vertraulichen Unterlagen an einen Beschwerdeführer erhoben.

2 Die Klägerinnen gehören zur AKZO-Gruppe, die in der Gemeinschaft der bedeutendste Lieferant von Benzoylperoxyd ist, einem chemischen Erzeugnis, das für die Kunststoffherstellung und zum Bleichen von Mehl verwendet wird. Dieses Erzeugnis wird auch von der Streithelferin, Engineering and Chemical Supplies, einem kleineren Unternehmen mit Sitz in Stonehouse (Vereinigtes Königreich), hergestellt.

3 Die Klägerinnen sollen der Streithelferin angedroht haben, sie durch eine gezielte Politik außergewöhnlich niedriger Preise vom Markt der Mehlzusatzstoffe zu verdrängen, wenn sie ihre Tätigkeit auf den Markt organischer Peroxyde für die

kunststoffherstellende Industrie ausweite, und diese Drohung verwirklicht haben. Am 15. Juni 1982 erhob die Streithelferin bei der Kommission Beschwerde wegen Verstoßes gegen Artikel 86 EWG-Vertrag. Auf diese Beschwerde hin führten Beamte der Kommission im Dezember 1982 in den Geschäftsräumen der Klägerinnen eine Nachprüfung gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 durch. Bei dieser Gelegenheit gelangten diese Beamten in den Besitz von Unterlagen der Klägerinnen.

4 Am 10. Oktober 1983 erhob die Streithelferin wegen der dargelegten Praktiken beim High Court of Justice Schadensersatzklage gegen die Klägerinnen. Der High Court setzte das Verfahren allerdings bis zur Entscheidung der Kommission aus.

5 Am 3. September 1984 richtete die Kommission eine Mitteilung der Beschwerdepunkte an die Klägerinnen, in der sie ihnen vorwarf, sie hätten dadurch, daß sie der Streithelferin angedroht hätten, an deren Abnehmer das für das Bleichen von Mehl benötigte Benzoylperoxyd zu besonders niedrigen und diskriminierenden Preisen zu verkaufen, und dadurch gegen Artikel 86 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie diese Drohung verwirklicht hätten. Dieser Mitteilung der Beschwerdepunkte waren 127 Anlagen beigefügt.

6 Ein Exemplar der Mitteilung der Beschwerdepunkte mit der Liste dieser Anlagen wurde der Streithelferin übersandt. In dem Begleitschreiben wurde erläutert, daß die Streithelferin Antrag auf Einsicht in diese Anlagen stellen könne, wenn das für die Abfassung ihrer Stellungnahme notwendig sei. Falls eine Weiterleitung erfolge, dürfe die Streithelferin diese Anlagen nur für das bei der Kommission anhängige Verfahren verwenden.

7 Die Klägerinnen nahmen zu den Beschwerdepunkten mit Schreiben vom 22. Oktober und vom 16. November 1984 Stellung. Die Kommission leitete dieses Schreiben an die Streithelferin weiter, ohne den Klägerinnen hiervon Mitteilung zu machen.

8 Mit Schreiben vom 19. November 1984 beantragte die Streithelferin Einsichtnahme in die Anlagen, um ihr Recht auf Anhörung in dem Verwaltungsverfahren gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 in vollem Umfang wahrnehmen zu können.

9 Mit Schreiben vom 29. November 1984 setzte die Kommission die Klägerinnen von diesem Antrag der Streithelferin in Kenntnis. Sie wies dabei darauf hin, sie werde dem Geschäftsgeheimnis unterliegende Unterlagen nicht preisgeben, sofern sie kein Beweismaterial für den Verstoß gegen Artikel 86 enthielten. In diesem Schreiben wurde den Klägerinnen eine Frist von zehn Tagen für eine Stellungnahme zum Antrag der Streithelferin gesetzt. Im übrigen ging aus diesem Schreiben indirekt hervor, daß der Streithelferin Einsicht in die Schreiben der Klägerinnen gegeben worden war.

10 Mit Schreiben vom 7. Dezember 1984 übermittelten die Klägerinnen der Kommission ihre Antwort. Sie machten geltend, es sei in jedem Fall verfrüht, in dieser Phase des Verfahrens von einem unmittelbaren Nachweis eines Verstoßes gegen Artikel 86 EWG-Vertrag zu sprechen. Sie rügten ferner, daß die Kommission ihre Schreiben an die Streithelferin weitergeleitet hatte. Schließlich boten sie an, Zusammenfassungen der Anlagen anzufertigen oder zumindest diese Anlagen nur nach Unkenntlichmachung bestimmter vertraulicher Abschnitte weiterzuleiten, und überreichten eine Liste von Unterlagen, die in jedem Fall als vertraulich zu gelten hätten.

11 Am 14. Dezember 1984 wurden bestimmte Anlagen der Mitteilung der Beschwerdepunkte an die Streithelferin weitergeleitet, wovon die Kommission die Klägerinnen erst mit Schreiben vom 18. Dezember 1984 in Kenntnis setzte. In diesem Schreiben verwies sie darauf, daß die Entscheidung über den vertraulichen Charakter der Unterlagen ihr obliege. Sie habe die von den Klägerinnen erstellte Liste außer in einigen Fällen, für die sie eine kurze Erläuterung abgab, berücksichtigt.

12 Die Klägerinnen haben mit Klageschrift, die am 22. Februar 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, beim Gerichtshof Klage auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission über die Weiterleitung dieser vertraulichen Unterlagen an die Streithelferin erhoben. Mit dieser Klage begehren sie auch die Verurteilung der Kommission dazu, von der Streithelferin die Rückgabe der weitergegebenen Unterlagen zu verlangen.

13 Mit Beschluß vom 10. Juli 1985 hat der Gerichtshof die Firma ECS als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

Zulässigkeit der Klage

14 Die Kommission und die Streithelferin machen geltend, die Klage sei unzulässig. Die Weiterleitung der Unterlagen an die Streithelferin stelle eine rein tatsächliche Verwaltungshandlung dar, die die Rechtsstellung der Klägerinnen nicht verändere und deshalb lediglich Anlaß zu einer Schadensersatzklage gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag bieten könne. Außerdem habe die fragliche Maßnahme der Kommission eine bessere Untersuchung der Angelegenheit ermöglichen sollen; sie sei deshalb lediglich eine Vorbereitungshandlung gewesen.

15 Die Klägerinnen hingegen halten ihre Klage für zulässig. Die angefochtene Maßnahme erzeuge Rechtswirkungen insoweit, als sie die Weigerung beinhalte, den weitergeleiteten Unterlagen die durch den EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 17 garantierte vertrauliche Behandlung zuteil werden zu lassen. Sie beeinträchtige im übrigen ihre Interessen dadurch, daß sie es der Streithelferin ermögliche, diese Unterlagen in dem vor dem britischen Gericht anhängigen Verfahren zu verwenden. Letztlich schließe sie ein besonderes Verfahren ab und besitze endgültigen Charakter, so daß gegen sie die Anfechtungsklage gegeben sei.

16 Es ist zu prüfen, ob die angefochtene Maßnahme eine Maßnahme darstellt, die Rechtswirkungen erzeugt, welche die Interessen der Klägerinnen durch einen Eingriff in deren Rechtsstellung beeinträchtigen, wie der Gerichtshof dies in seinem Urteil vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81 (International Business Machines Corporation/Kommission, Slg. 1981, 2639) zur Voraussetzung gemacht hat.

17 In dieser Hinsicht ist die Weiterleitung von Unterlagen an einen Beschwerdeführer zwar an sich eine tatsächliche Handlung. Allerdings wird mit dieser Maßnahme nur eine vorangegangene Entscheidung durchgeführt, in der die Kommission, wie das Schreiben vom 18. Dezember 1984 zeigt, zwei Fragen entschied. Zum einen erklärte sie die Weiterleitung für zur ordnungsmäßigen Untersuchung der Angelegenheit und zur vollständigen Wahrnehmung des Rechts der Streithelferin auf Anhörung notwendig, und zum anderen entschied sie, die betreffenden Unterlagen seien nicht von der Art gewesen, daß sie von der gemeinschaftsrechtlichen Garantie der vertraulichen Behandlung erfaßt worden wären.

18 Diese Entscheidung erzeugte Rechtswirkungen gegenüber den Klägerinnen, da ihnen hierdurch ein im Gemeinschaftrecht vorgesehener Schutz verweigert wurde.

19 Es ist nun zu prüfen, ob mit dieser Entscheidung in die Rechtsstellung der Klägerinnen eingegriffen wurde oder ob sie eine bloße vorbereitende Maßnahme darstellt, gegen deren Rechtswidrigkeit eine Klage gegen die das Verfahren abschließende Entscheidung hinreichenden Schutz bieten würde.

20 Es ist ganz sicher zutreffend, daß die Weiterleitung der Unterlagen die Untersuchung der Angelegenheit erleichtern sollte. Allerdings besteht die beschwerende Maßnahme, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, in der Entscheidung der Kommission, daß für die streitigen Unterlagen die gemeinschaftsrechtliche Garantie der vertraulichen Behandlung nicht gelte und daß diese deshalb weitergegeben werden dürften. Eine solche Maßnahme ist abschließend; sie ist von der Entscheidung darüber, ob ein Verstoß gegen Artikel 86 EWG-Vertrag vorliegt, unabhängig. Der Umstand, daß ein Unternehmen Klage gegen eine abschließende Entscheidung erheben kann, mit der ein Verstoß gegen Wettbewerbsvorschriften festgestellt wird, gewährt ihm insoweit keinen ausreichenden Rechtsschutz. Zum einen braucht das Verwaltungsverfahren nicht zu einer Entscheidung zu führen, mit der ein Verstoß festgestellt wird. Zum anderen ermöglicht die Klage, die gegen diese Entscheidung gegebenenfalls erhoben werden kann, es dem Unternehmen in keiner Weise, den nicht wiedergutzumachenden Auswirkungen vorzubeugen, die eine rechtswidrige Weiterleitung bestimmter Unterlagen nach sich ziehen würde.

21 Das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerinnen für eine Anfechtung der streitigen Entscheidung kann auch nicht mit der Begründung verneint werden, daß diese Entscheidung im vorliegenden Fall im Zeitpunkt der Klageerhebung bereits vollzogen gewesen sei. Die Aufhebung einer solchen Entscheidung kann nämlich selbst Rechtswirkungen insbesondere dadurch erzeugen, daß die Kommission von einem solchen Vergehen in Zukunft Abstand nimmt und daß die Verwendung der zu Unrecht weitergeleiteten Unterlagen durch die Streithelferin rechtswidrig wird.

22 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die Klage zulässig ist, soweit mit ihr die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung begehrt wird.

23 Hingegen ist der Antrag, der Kommission aufzugeben, von der Streithelferin die Rückgabe der weitergeleiteten Unterlagen zu verlangen, unzulässig, da der Gerichtshof nicht befugt ist, im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle nach Artikel 173 EWG-Vertrag solche Anordnungen auszusprechen. Nach Artikel 176 EWG-Vertrag hat das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.

Begründetheit der Klage

24 Die Klägerinnen stützen ihre Klage auf drei Rügen. Erstens habe die Kommission dadurch, daß sie an die Streithelferin Unterlagen weitergeleitet habe, die alle in einer gewissen Weise vertraulich gewesen seien, gegen ihre Verpflichtung verstoßen, Auskünfte, die unter das Berufs- oder Geschäftsgeheimnis fielen, nicht preiszugeben. Zweitens habe die Kommission dadurch, daß sie an die Streithelferin Unterlagen weitergeleitet habe, die diese in dem vor dem britischen Gericht anhängigen Rechtsstreit habe verwenden können, Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 verletzt, wonach die von der Kommission aufgrund ihrer Nachprüfungsbefugnisse erlangten Kenntnisse nur zu dem Zweck verwendet werden dürften, zu dem sie angefordert worden seien. Schließlich habe die Kommission dadurch gegen Artikel 185 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie ihre Entscheidung vollzogen habe, ohne sie zuvor den Klägerinnen mitzuteilen, und diesen hierdurch die Möglichkeit genommen habe, neben ihrer Klage einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs zu stellen.

25 Die Kommission, deren Vorbringen sich die Streithelferin im wesentlichen anschließt, vertritt die Ansicht, Unterlagen, die den Nachweis eines Verstoßes gegen Artikel 86 EWG-Vertrag ermöglichten, wie dies bei den im vorliegenden Fall weitergeleiteten Unterlagen der Fall sei, seien nicht vertraulich. Ferner sei der Streithelferin Einsicht in die Unterlagen nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt gewährt worden, daß sie diese nicht zu anderen Zwecken als im Rahmen des Verfahrens vor der Kommission benutzen dürfe. Schließlich sei ein Verstoß gegen Artikel 185 EWG-Vertrag ausgeschlossen, da die Kommission keine Entscheidung erlassen habe, gegen die die Anfechtungsklage gegeben sei.

26 Gemäß Artikel 214 EWG-Vertrag sind die Beamten und sonstigen Bediensteten der Organe verpflichtet, in ihrem Besitz befindliche Auskünfte, die unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preiszugeben. Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 führt diese Vorschrift im Unternehmensrecht durch; sein Absatz 2 lautet: „Die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie ihre Beamten und sonstigen Bediensteten sind verpflichtet, Kenntnisse nicht preiszugeben, die sie bei Anwendung dieser Verordnung erlangt haben und die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen; die Artikel 19 und 21 bleiben unberührt."

27 Die Artikel 19 und 21, deren Geltung somit unberührt bleibt, regeln die Verpflichtungen der Kommission im Rahmen der Anhörungen und der Veröffentlichung der Entscheidungen. Daraus ergibt sich, daß die Verpflichtung zur Wahrung des Berufsgeheimnisses nach Artikel 20 Absatz 2 gegenüber Dritten, die gemäß Artikel

19 Absatz 2 zu hören sind, insbesondere also gegenüber Beschwerdeführern, eingeschränkt ist. An sie kann die Kommission bestimmte unter das Berufsgeheimnis fallende Auskünfte weiterleiten, soweit dies für den ordnungsgemäßen Ablauf der Untersuchung erforderlich ist.

28 Diese Einschränkung gilt allerdings nicht für alle Unterlagen, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen. Sowohl Artikel 19 Absatz 3, der die Veröffentlichung von Mitteilungen vor der Erteilung von Negativattesten oder Freistellungen vorsieht, als auch Artikel 21, der die Veröffentlichung bestimmter Entscheidungen regelt, verpflichten die Kommission, den berechtigten Interessen der Unternehmen an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse Rechnung zu tragen. Auf diese Weise werden Geschäftsgeheimnisse besonders weitgehend geschützt. Diese Bestimmungen beziehen sich zwar auf Sonderfälle, müssen jedoch als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes gelten, der auf das gesamte Verwaltungsverfahren Anwendung findet. Deshalb dürfen an einen Beschwerdeführer in keinem Fall Unterlagen weitergeleitet werden, die Geschäftsgeheimnisse enthalten. Jede andere Lösung würde zu dem unannehmbaren Ergebnis führen, daß ein Unternehmen versucht sein könnte, bei der Kommission Beschwerde einzulegen, nur um Einsicht in die Geschäftsgeheimnisse der Wettbewerber zu erhalten.

29 Sicherlich ist es Sache der Kommission zu beurteilen, ob eine bestimmte Unterlage Geschäftsgeheimnisse enthält. Sie muß das Unternehmen hierzu hören, und anschließend eine hinreichend begründete Entscheidung erlassen, die dem Unternehmen mitzuteilen ist. Angesichts des außerordentlich schweren Schadens, der entstehen kann, wenn Unterlagen zu Unrecht an einen Wettbewerber weitergeleitet werden, hat die Kommission vor dem Vollzug ihrer Entscheidung dem Unternehmen die Möglichkeit zu geben, den Gerichtshof mit dem Ziel anzurufen, die vorgenommenen Beurteilungen nachprüfen zu lassen und die Weiterleitung zu verhindern.

30 Im vorliegenden Fall hat die Kommission das Unternehmen gehört und eine hinreichend begründete Entscheidung über den vertraulichen Charakter der betreffenden Unterlagen und die Möglichkeit ihrer Weiterleitung erlassen. Hingegen hat die Kommission gleichzeitig in einer hiermit untrennbar verbundenen Maßnahme beschlossen, die Unterlagen an den Beschwerdeführer weiterzuleiten, ohne dem betroffenen Unternehmen zuvor auch nur ihre Ergebnisse bekanntzugeben. Sie hat es diesem somit unmöglich gemacht, die Rechtsschutzmöglichkeiten zu ergreifen, die Artikel 173 in Verbindung mit Artikel 185 EWG-Vertrag vorsieht, um den Vollzug einer angefochtenen Entscheidung zu verhindern.

31 Bei dieser Sach- und Rechtslage ist die Entscheidung, die die Kommission den Klägerinnen mit Schreiben vom 18. Dezember 1984 mitgeteilt hat, aufzuheben, ohne daß zu prüfen wäre, ob die weitergeleiteten Unterlagen Geschäftsgeheimnisse enthalten.

Kosten

32 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen im wesentlichen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Entscheidung, die die Kommission den Klägerinnen mit Schreiben vom 18. Dezember 1984 mitgeteilt hat, wird aufgehoben.

2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. Juni 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Fünften Kammer

U. Everling