wahren, das dem Schutz der legitimen Interessen der Unternehmen dient und die Kehrseite der Auskunftspflicht gegenüber der Kommission bildet. Daher sind die Erfordernisse der notwendigen Transparenz des Gemeinsamen Marktes für Stahlerzeugnisse gegen die Erfordernisse des Schutzes des Berufsgeheimnisses der einzelnen Unternehmen abzuwägen; eine solche Abwägung erfordert eine konkrete Prüfung der individuellen Lage der betroffenen Unternehmen.

3. Zwar ist die Kommission nicht berechtigt, die Mitteilung der aufgrund der Artikel 10 und 14 c der allgemeinen Entscheidungen Nr. 2177/83 und Nr. 234/84 gewährten Quotenanpassungen allein mit der Begründung zu verweigern, eine solche Mitteilung stelle ohne weiteres eine Verletzung des Berufsgeheimnisses dar, etwas anderes gilt aber für die aufgrund der Artikel 14 und 16 der genannten Entscheidungen gewährten Quotenanpassungen, die nur bei „außerordentlichen (außergewöhnlichen) Schwierigkeiten" des betreffenden Unternehmens erfolgen können. Angesichts der Praxis der Kommission, die solche Anpassungen nur dann zugesteht, wenn die genannten Schwierigkeiten finanzieller Art sind, kann die Preisgabe der Identität des Unternehmens, der Anpassung der ihm gewährten Quote und der Rechtsgrundlage für diese Anpassung die Tätigkeit des Unternehmens erheblich beeinträchtigen oder sogar seine Zukunft gefährden.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 19. März 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Klage der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie wirft das Problem auf, wie sich zwei widersprüchliche Erfordernisse miteinander in Einklang bringen lassen:

— zum einen die notwendige Transparenz, die, wie die Klägerin meint, die Anwendung der Quotenregelung, wie sie durch die Entscheidung Nr. 2177/83 der Kommission vom 28. Juli 1983 (ABl. L 208, S. 1) eingeführt worden ist, kennzeichnen sollte, wenn man der in Artikel 47 Absatz 2 Satz 2 EGKS-Vertrag niedergelegten Verpflichtung Rechnung trage, wonach die Kommission „alle Angaben zu veröffentlichen [hat], die für die Regierungen oder alle anderen Beteiligten von Nutzen sein können";

— zum andern die Verschwiegenheitspflicht, die der Kommission in Ausübung eben dieser Verpflichtung obliegt, denn Artikel 47 Absatz 2 Satz 1 bestimmt:

„Die Hohe Behörde ist verpflichtet, Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht bekanntzugeben; dies gilt insbesondere für Auskünfte über die Unternehmen, die ihre Geschäftsbeziehungen oder ihre Kostenelemente betreffen."

* Aus dem Französischen übersetzt.

Dies sind die beiden Pole des Rechtsstreits, mit dem Sie befaßt sind. Doch lassen Sie mich zunächst kurz den Zusammenhang darstellen, in dem dieser Streit zu sehen ist.

2. Seit 1980 untersteht der Stahlmarkt der Kontrolle der Kommission und ist seitdem einer Quotenregelung unterworfen. Die allgemeine Entscheidung Nr. 2177/83 ist Ausdruck der „Fortdauer der offensichtlichen Krise", wie es in ihrer Präambel heißt. Daher sind die ökonomischen Gesetze des Marktes weitgehend durch allgemeine und individuelle Entscheidungen der Kommission dirigistisch beeinflußt und eingeengt, die entweder einseitig die für die Stahlproduktion der Gemeinschaft maßgeblichen Erzeugungsquoten festlegen oder sie aufgrund besonderer Umstände, die bestimmten Produktionsarten oder Unternehmen eigen sind, anpassen. In diesem Sinne hat die Kommission die Möglichkeit, zusätzliche Quoten zu gewähren, um die Unternehmen zu einer raschen Restrukturierung anzuregen (Begründungserwägung Nr. 11 und Artikel 14 b der Entscheidung).

Nach Meinung der Klägerin muß eine so dirigistische Marktordnung völlig transparent sein, damit sich nachprüfen läßt, ob die Kommission die Voraussetzungen des Artikels 58 EGKS-Vertrag beachtet hat: Hiernach setzt sie „angemessene" Quoten fest und „hat hierbei die in den Artikeln 2, 3 und 4 genannten Grundsätze zu berücksichtigen".

3. Infolgedessen forderte die Klägerin mit Schreiben vom 10. November 1983 die Kommission unter Berufung auf Artikel 35 EGKS-Vertrag auf, für jedes der Quotenregelung unterliegende Unternehmen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften folgende Angaben zu veröffentlichen, die sich aus der Anwendung der Entscheidung Nr. 2177/83 ergeben:

— Vergleichsproduktionen und Vergleichsmengen,

— Erzeugungs- und Lieferquoten,

— Anpassungen dieser Quoten (oder zusätzliche Quoten).

In ihrer Antwort vom 13. Januar 1984 unterschied die Kommission zwischen zwei Gruppen von Unternehmen:

— denjenigen, die innerhalb der Vereinigung Eurofer zusammengeschlossen sind; für sie leitete sie der Klägerin eine tabellarische Übersicht zu, die für jedes Unternehmen die detaillierten Angaben enthielt, deren Veröffentlichung verlangt worden war;

— den sonstigen Unternehmen, für die sie der Klägerin nur globale Angaben mitteilte und darauf hinwies, daß die Bekanntgabe individueller Zahlen technisch möglich sei, jedoch die Genehmigung des jeweiligen Unternehmens voraussetze, dies mit Rücksicht auf Artikel 47 Absatz 4 EGKS-Vertrag, der die Kommission einer Schadensersatzklage nach Maßgabe des Artikels 40 aussetzt, wenn sie das Berufsgeheimnis des betreffenden Unternehmens verletzt.Hierzu legte die Beklagte während des Verfahrens ein Schreiben der Vereinigung der europäischen unabhängigen Stahlerzeuger (EISA) vor, worin diese, ebenfalls unter Berufung auf Artikel 47, sich einer Bekanntgabe der fraglichen Angaben widersetzte.

4. Gegen diese Antwort der Kommission, die sie als individuelle ablehnende Entscheidung ansieht, hat die Klägerin Klage erhoben. Gegenstand der Klage, die in erster Linie auf Artikel 33 Absatz 2 und hilfsweise auf Artikel 35 Absatz 3 EGKS-Vertrag gestützt ist, ist die Nichtigerklärung dieser Entscheidung, soweit die Kommission es ablehnt,

„— die nach der Entscheidung Nr. 2177/83/EGKS festgesetzten Produktions- und Lieferquoten einschließlich der

Vergleichsproduktionen, Vergleichsmengen und ‚Anpassungen' für jedes einzelne der dem Quotensystem unterliegenden Unternehmen mitzuteilen, die der Vereinigung Eurofer nicht angehören;

— für alle dem Quotensystem unterliegenden Unternehmen die gemäß Artikel 7 Absatz 3, 8 Absatz 2 und 3, 10 Absatz 2, 11 Absatz 5, 13 Nr. 2, 14, 14 a, 14 b, 14 c, 14 d, 14 e, 15, 15 a, 16 und 17 der Entscheidung Nr. 2177/83/EGKS von der Beklagten gewährten Anpassungen mitzuteilen".

5. Ehe ich auf die von der Klägerin für ihre Nichtigkeitsklage vorgebrachten Klagegründe eingehe, ist die Zulässigkeit der Klage zu prüfen, die von der Kommission bestritten wird.

Nach Meinung der Kommission nämlich läßt sich die Zulässigkeit der Klage

— weder auf Artikel 33 Absatz 2 stützen, auf den die Klägerin sich in erster Linie beruft, denn das Schreiben vom 13. Januar 1984 könne nicht als eine Entscheidung angesehen werden, es werde lediglich eine erbetene Auskunft erteilt, für die auf die in Artikel 47 Absatz 2 EGKS-Vertrag festgelegte Beschränkung durch das Berufsgeheimnis habe Rücksicht genommen werden müssen;

— noch hilfsweise auf Artikel 35, da die Untätigkeitsklage nur gegeben sei, wenn die Kommission „aufgrund einer Bestimmung dieses Vertrages ... verpflichtet [ist], eine Entscheidung zu erlassen"; das sei hier jedoch nicht der Fall, denn Artikel 47 verpflichte die Kommission nur, gewisse Angaben zu veröffentlichen, nicht aber, eine Entscheidung zu erlassen.

Diese Einrede der Unzulässigkeit ist zurückzuweisen.

Der im Schreiben der Klägerin vom 13. November 1983 gestellte Antrag war nämlich darauf gerichtet, für alle der Quotenregelung unterliegenden Unternehmen bestimmte, mit der Anwendung dieser Regelung zusammenhängende Angaben im Amtsblatt zu veröffentlichen. Dieser Antrag war ausdrücklich auf Artikel 35 EGKS-Vertrag gestützt, da die Klägerin davon ausging, daß die Kommission aufgrund der Artikel 4 Buchstabe b, 5 vierter Gedankenstrich, 47 Absatz 2 und 58 EGKS-Vertrag zur Veröffentlichung der verlangten Angaben verpflichtet sei.

In ihrer Antwort machte die Kommission die Überlassung der Angaben über die Nicht-Eurofer-Unternehmen von der schriftlichen Genehmigung dieser Unternehmen abhängig, also von einer Voraussetzung, die in Artikel 47 nicht vorgesehen ist. Deshalb ist ihre Stellungnahme als eine ablehnende *Entscheidung* anzusehen, die, wenn sie auch nur einen Teilaspekt betrifft, dennoch ausdrücklich erfolgte und als solche mit einer Klage nach Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag angegriffen werden kann.

Sollten Sie mir in diesem Punkt nicht folgen, so hätte doch jedenfalls die Kommission den von der Klägerin gestellten Antrag auf Veröffentlichung nicht innerhalb von zwei Monaten beschieden: Daraus durfte diese folglich den Schluß ziehen, daß diesem Schweigen gemäß Artikel 35 EGKS-Vertrag eine ablehnende Entscheidung zu entnehmen war.

Die Kommission kann insoweit nicht geltend machen, sie sei nach dem Vertrag nicht verpflichtet gewesen, eine Entscheidung über die Veröffentlichung zu erlassen: Artikel 47 Absatz 2 besagt eidndeutig, daß sie „alle Angaben zu veröffentlichen [hat], die für die Regierungen oder alle anderen Beteiligten von Nutzen sein können". Es handelt sich hier um ein Gebot, das notwendig eine Auswahl voraussetzt, denn es muß, wie die Kommission in ihrem Schreiben vom 13. Ja-

nuar 1984 einräumt, mit dem in derselben Bestimmung vorgesehenen Vorbehalt der Wahrung des Berufsgeheimnisses in Einklang gebracht werden: Diese beiden Dinge miteinander in Einklang zu bringen, verlangt von ihr also eine Entscheidung.

Die von der Klägerin erhobene Klage ist daher meines Erachtens nach Artikel 33 Absatz 2 oder, wenn Sie dies verneinen, nach Artikel 35 Absatz 3 zulässig.

6. Zur Begründetheit ist vorab darauf hinzuweisen, daß der Streitgegenstand im Laufe des Verfahrens beträchtliche Änderungen erfahren hat.

Zum einen hat die Klägerin ihre Klage auf die Veröffentlichung der auf der allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 (ABl. L 29, S. 1) beruhenden Angaben erstreckt; diese Entscheidung ist an die Stelle der allgemeinen Entscheidung Nr. 2177/83 getreten und hat die Quotenregelung um ein Jahr verlängert. Diese Änderung ist zulässig, wie im übrigen auch die Kommission anerkennt, weil die Entscheidung Nr. 234/84 nach Erhebung der Klage ergangen ist. Nebenbei bemerkt ändert diese Erweiterung nichts an der Rechtsnatur der verlangten Informationen, denn die einschlägigen Bestimmungen der Entscheidung Nr. 234/84 können den Bestimmungen der früheren allgemeinen Entscheidung im wesentlichen gleichgestellt werden.

Zum anderen ist die Kommission in Übereinstimmung mit der Klägerin der Auffassung, daß im Rahmen der Quotenregelung „eine möglichst umfassende Markttransparenz wünschenswert ist". Infolgedessen hat sie im Laufe des schriftlichen Verfahrens den größten Teil der verlangten Angaben mitgeteilt.

Der Streitgegenstand beschränkt sich nunmehr auf die Weigerung der Kommission, die den *Nicht-Eurofer-Unternehmen* aufgrund von vier nahezu identisch abgefaßten Bestimmungen der allgemeinen Entscheidungen Nr. 2177/83 und Nr. 234/84, nämlich der Artikel 10, 14, 14 c und 16, gewährten *Quotenanpassungen* (oder Zusatzquoten) mitzuteilen. Die Kommission ist der Auffassung, daß Artikel 47 diese Beschränkung aus zwei Gründen rechtfertige. Wie sie meint, können nämlich die verlangten Informationen nicht als im Sinne des Artikels 47 „von Nutzen" angesehen werden. Jedenfalls müßten sie aufgrund des Berufsgeheimnisses geschützt werden. Sehen wir uns diese beiden Einwände nacheinander an.

7. Das Argument, die verlangten Angaben seien nicht von Nutzen, gibt Anlaß zu folgenden Bemerkungen.

Im Gegensatz zur Klägerin ist die Kommission der Meinung, aus der Gewährung zusätzlicher Quoten an dieses oder jenes Unternehmen aufgrund des einen oder anderen Artikels der allgemeinen Entscheidungen ließen sich keine ausreichenden Daten ableiten, die die Feststellung einer Diskriminierung zu Lasten des einen oder des anderen Unternehmens erlaubten. Die Gewährung zusätzlicher Quoten beruhe nämlich auf vertraulichen internen Angaben, die unternehmensspezifisch seien, so daß die Kenntnis allein dieser Quoten einen Vergleich der jeweiligen Lage der Unternehmen danach, ob sie ihnen gewährt worden seien oder nicht, nicht zulasse.

Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Die Kenntnis davon, wie die aufgrund ein und derselben Bestimmung gewährten zusätzlichen Quoten auf die einzelnen Unternehmen aufgeteilt worden sind, könnte eine besondere Behandlung aufdecken, die einigen von ihnen vielleicht zugute gekommen ist, und es könnte der Klägerin daran gelegen sein zu überprüfen, daß sich in dieser Behandlung keine Diskriminierung widerspiegelt. Darüber hinaus ist schwerlich einzusehen, weshalb diese Information weniger von Nutzen sein sollte als die anderen erwähnten Daten, deren Mitteilung die

Kommission nach anfänglicher Weigerung im Laufe des Verfahrens zugestanden hat.

In Wahrheit läßt sich für alle betroffenen Unternehmen der Stahlindustrie — das heißt für alle der Quotenregelung unterliegenden Unternehmen — der Nutzen regelmäßiger Informationen über die Maßnahmen zur Durchführung der Regelung, also über die Aufteilung der mit ihr verbundenen Beschränkungen auf die Unternehmen, aber auch über die Ausnahmen, die sie zuläßt, nicht ernsthaft bestreiten. Nach den Prinzipien einer ordnungsgemäßen Verwaltung muß die Kommission die Betroffenen in den Stand setzen, die Grundquoten und die zusätzlichen Quoten, die den der Regelung unterliegenden Unternehmen gewährt worden sind, zu erfahren.

Weil aber der Nutzen dieser Angaben unbestreitbar ist, müssen wir nun auf die Frage eingehen, ob ihrer Mitteilung mit allen ihren Konsequenzen nicht das Berufsgeheimnis entgegensteht.

8. Nach Artikel 47 Absatz 2 des Vertrages sind die einzigen Auskünfte, die die Kommission nicht bekanntgeben darf, diejenigen, die

„ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen".

Die Klägerin macht insoweit geltend, das Berufsgeheimnis könne der Bekanntgabe der zusätzlichen Quoten nicht entgegenstehen, da deren Veröffentlichung das notwendige Gegengewicht zu den hoheitlichen Ermessensentscheidungen der Kommission auf diesem Gebiet sei.

Die Schritte, die die Kommission im Laufe des Verfahrens unternommen hat und die von ihrem Bemühen um Transparenz Zeugnis geben, haben dem Streit eine Wendung dahin gegeben, daß das Problem des Berufsgeheimnisses letztlich nicht mehr die zusätzlichen Quoten *als solche* betrifft, sondern die unternehmensinternen Informationen, über die die Bekanntgabe dieser Quoten wegen ihrer Rechtsgrundlage — Artikel 10, 14, 14 c und 16 der erwähnten allgemeinen Entscheidungen — Aufschluß geben könnte.

Die Kommission bringt hierzu folgendes vor:

a) Zu Artikel 10, der die Möglichkeit einer Erhöhung der Erzeugungsquoten für Vormaterial zur Herstellung von Röhren vorsieht, bemerkt die Kommission, 85 % dieser Zusatzmengen entfielen auf Eurofer-Unternehmen; sie schließt daraus, die verlangte Bekanntgabe würde diesen letzteren die Möglichkeit eröffnen, die den Nicht-Eurofer-Unternehmen gewährten Anteile zu ermitteln, dies könne aber dazu führen, daß die Eurofer-Unternehmen eine gemeinsame Strategie gegen die Outsider entwickelten.

b) Die Zusatzquoten nach den Artikeln 14 und 16 sind dazu bestimmt, die „außerordentlichen Schwierigkeiten" auszugleichen, die einem Unternehmen gerade durch die Anwendung der Quotenregelung entstehen. Die Veröffentlichung dieser Zusatzquoten, meint die Kommission, lasse den Schluß zu, daß das betreffende Unternehmen beträchtliche finanzielle Schwierigkeiten habe, dies aber könne kreditschädigend sein.

c) Artikel 14 c betrifft die Gewährung von Zusatzquoten für die Abwicklung von Aufträgen für Drittländer. Ihre Bekanntgabe würde, so die Kommission, den anderen Unternehmen, bei denen auch Angebote eingeholt worden sind, die Möglichkeit geben zu erfahren, an wen der Auftrag gegangen ist; sie könnten dieses Unternehmen dann beim nächsten Auftrag ausstechen.

9. Ich vermag dieser Analyse nicht ganz zu folgen.

Gewiß gibt es Auskünfte, die die Kommission ohne weitere Prüfung wegen ihres ver-

traulichen Charakters als Berufsgeheimnis schützen muß: Dies gilt unter anderem für die in Artikel 47 ausdrücklich vorgesehenen, die die Geschäftsbeziehungen oder die Kostenelemente betreffen. Im vorliegenden Fall ist die Lage aber nicht so eindeutig.

An und für sich deckt die Veröffentlichung der auf der Grundlage des Artikels 10 gewährten Zusatzquoten nicht notwendig *unternehmensspezifische* Informationen auf, die dem Unternehmen schaden könnten: Der Kausalzusammenhang, auf den sich die Kommission beruft, hängt meines Erachtens vom Zufall ab, und erst recht ist wohl der Schaden nur ein möglicher. Im übrigen trägt die Analyse der Kommission, wie mir scheint, nicht den ausgedehnten Kontrollbefugnissen Rechnung, die der Kommission nach Artikel 65 des Vertrages gegenüber dem wettbewerbsschädigenden Verhalten der Stahlunternehmen zustehen.

Die gleiche Auslegung muß nach meiner Auffassung auch für die zusätzlichen Quoten nach Artikel 14 c gelten: Die Kommission stützt sich nämlich auch hier nur auf die „Möglichkeit" einer gemeinsamen Strategie der ausgeschlossenen Unternehmen gegen das Unternehmen, dem die Quote zugeteilt worden ist.

Was die Artikel 14 und 16 anbelangt, so ist es ungenau, zu sagen, daß die außerordentlichen Schwierigkeiten, auf die diese Vorschriften abstellen, *notwendig* einen Schluß auf eine defizitäre Betriebsführung der Quotenempfänger zulassen. Die Kommission macht geltend, sie nehme Anpassungen aufgrund dieser Artikel in aller Regel nur dann vor, wenn die Unternehmen einen Verlust erwirtschaftet hätten, deshalb sei „nahezu in allen Fällen" der Schluß zulässig, daß sie „beträchtliche finanzielle Schwierigkeiten" hätten. Welche Kriterien die Kommission auch berücksichtigt hat, sie betreffen nach ihrem eigenen Eingeständnis nicht in allen Fällen defizitäre Unternehmen. Außerdem ist eine solche Handhabung aufgrund der Artikel 14 und 16, die Härten ausgleichen sollen, welche sich gerade aus der Quotenregelung ergeben, nicht geboten. Hinzuzufügen ist noch, daß die so gewährten Anpassungen im Gegenteil Zeugnis für die zusätzlichen Mittel sein können, die die Quotenempfänger zur Überwindung ihrer „außerordentlichen Schwierigkeiten" erhalten haben, daß sie also dazu beitragen können, ihre Kreditwürdigkeit wiederherzustellen oder zu stärken.

Im Ergebnis bin ich der Auffassung, daß der Kausalzusammenhang zwischen der Veröffentlichung der nach den Artikeln 10, 14, 14 c und 16 gewährten zusätzlichen Quoten und den Daten, auf die diese Veröffentlichung Schlüsse zulassen könnte und die ihrem Wesen nach dem Berufsgeheimnis unterliegen müßten, entweder nicht besteht (dies ist der Fall des Artikels 10) oder zu sehr vom Zufall abhängt, um *regelmäßig* anerkannt werden zu können.

Das bedeutet jedoch nicht, daß die in diesen Artikeln geregelten Fälle nie zu einer Anwendung des Vorbehalts nach Artikel 47 Absatz 2 führen könnten. Es kann der Fall eintreten, daß die Bekanntgabe der zusätzlichen Quoten, die ein Unternehmen nach diesen Vorschriften erhalten hat, unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Unternehmens oder des wirtschaftlichen Zusammenhangs Informationen offenlegt, die dem Unternehmen schaden können.

In einem solchen Fall wäre die Kommission *verpflichtet*, das Berufsgeheimnis einzuwenden. Ich gebe zu, daß ihre Rolle auf diesem Gebiet besonders heikel ist, denn — da sie auch Transparenz zu gewährleisten hat — kann sie sich so haftbar machen.

Daher sage ich nicht, daß die Kommission im vorliegenden Fall der Klägerin die Angaben mitteilen mußte, die sie ihr immer noch verweigert. Ich sage nur, daß sie sich nicht mit einer rein förmlichen Weigerung unter

abstrakter Bezugnahme auf vier Bestimmungen begnügen durfte.

Eine auf das Berufsgeheimnis gestützte ablehnende Entscheidung setzt im vorliegenden Fall eine *konkrete* Prüfung seitens der Kommission voraus.

Ohne eine solche Prüfung, aus der allein sich unter Umständen ergeben könnte, daß es sich um geheimzuhaltende Daten handelt, müssen Sie meines Erachtens die noch fortbestehende Weigerung der Kommission, dem Antrag der Klägerin zu entsprechen, für rechtswidrig erklären.

10. Nach allem beantrage ich,

— die Aufhebung der Entscheidung, mit der die Kommission den Antrag der Klägerin auf Auskünfte über die bestimmten Unternehmen gewährten zusätzlichen Quoten *allein aus dem Grunde* abgelehnt hat, daß diese Quoten aufgrund der Bestimmungen der Artikel 10, 14, 14 c und 16 der allgemeinen Entscheidungen 2177/83 und 234/84 gewährt worden sind,

— die Kosten der Kommission aufzuerlegen.