# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 15. Juni 1995 *

1. Im vorliegenden Verfahren begehrt Deutschland die Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke [1]. Die Verordnung wurde gegen die Stimme Deutschlands auf der Grundlage von Artikel 213 EG-Vertrag erlassen. Artikel 213 lautet wie folgt:

„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."

## Die Verordnung Nr. 2186/93

2. Die Verordnung Nr. 2186/93 des Rates verpflichtet die Mitgliedstaaten, für statistische Zwecke ein oder mehrere Register zu erstellen (Artikel 1). Artikel 3 Absatz 1 definiert den Erfassungsbereich der Register so, daß alle Unternehmen erfaßt werden, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, die zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP) beiträgt, alle rechtlichen Einheiten, die für sie verantwortlich sind, und alle örtlichen Einheiten, die von ihnen abhängen. Für die Definition der Begriffe „Unternehmen", „rechtliche Einheit" und „örtliche Einheit" verweist Artikel 2 auf einen Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 696/93 des Rates betreffend die statistischen Einheiten für die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft [2]. Obwohl die Definitionen komplex sind, lassen sie sich wie folgt zusammenfassen. Eine *rechtliche Einheit* ist eine juristische Person oder eine natürliche Person, die eine Wirtschaftstätigkeit selbständig ausübt. Ein *Unternehmen* ist eine Kombination rechtlicher Einheiten (oder eine einzelne rechtliche Einheit), die eine organisatorische Einheit zur Erzeugung von Waren und Dienstleistungen bildet und über einen gewisse Entscheidungsfreiheit verfügt. Eine *örtliche Einheit* ist ein an einem räumlich festgestellten Ort gelegenes Unternehmen oder Teil eines Unternehmens (z. B. Werkstätte, Werk, Verkaufsladen, Büro, Grube oder Lagerhaus).

3. Bestimmte Tätigkeiten sind vom Erfassungsbereich der Verordnung ausdrücklich ausgenommen, insbesondere die Warenproduktion durch Haushalte für den Eigenverbrauch, während die Erfassung von Unternehmen im Bereich von Landwirtschaft,

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. 1993, L 196, S. 1.

2 — ABl. 1993, L 76, S. 1.

Jagd, Forstwirtschaft, Fischerei, öffentlicher Verwaltung, Verteidigung und Sozialpflichtversicherung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt wird (Artikel 3 Absatz 1 Unterabsätze 2 und 3 in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft [3]).

4. Nach Artikel 4 werden die in dem Register erfaßten Einheiten mit einer Registerkennummer und den Angaben gemäß Anhang II versehen. Gemäß Anhang II muß eine Registereintragung zu einer rechtlichen Einheit u. a. eine Registerkennummer, Namen oder Firma und Anschrift der Einheit, den Zeitpunkt der Gründung bei juristischen Personen oder der amtlichen Eintragung als Unternehmer bei natürlichen Personen und die Rechtsform der Einheit enthalten. Die Eintragungen zu den einzelnen örtlichen Einheiten müssen u. a. eine Registerkennummer, Namen und Anschrift der Einheit, einen Tätigkeitscode und die Größenbestimmung nach Anzahl der Beschäftigten enthalten. Die Eintragungen zu den einzelnen Unternehmen müssen u. a. eine Registerkennummer, die Registerkennummer(n) der rechtlichen Einheit(en), die rechtlich Träger des Unternehmens ist (sind), einen Tätigkeitscode, Größenbestimmung nach Anzahl der Beschäftigten, den Nettoumsatzerlös aus dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen sowie das Reinvermögen enthalten.

3 — ABl. 1990, L 293, S. 1.

5. Auf Ersuchen der Kommission und nach Stellungnahme des Ausschusses für das Statistische Programm müssen die Mitgliedstaaten eine statistische Auswertung des Registers vornehmen und die Ergebnisse an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften übermitteln (Artikel 6).

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

7. Die Artikel 8 bis 10 schließlich enthalten Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung.

8. Es gibt drei Hauptklagegründe: Erstens stelle Artikel 213 des Vertrages keine selbständige Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß von Rechtsakten dar, zweitens und hilfsweise sei Artikel 213 nicht die geeignete Rechtsgrundlage für die angefochtene Verordnung und drittens verstoße die Verordnung in jedem Fall gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

9. Die Kommission ist dem Rechtsstreit als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten.

**Erster Klagegrund: Artikel 213 sei keine selbständige Ermächtigungsgrundlage**

10. Die deutsche Regierung macht geltend, daß Artikel 213 keine Ermächtigungsgrundlage für Rechtsakte darstelle. Diese Ansicht wird auf vier Gründe gestützt: (a) den Wortlaut von Artikel 213, (b) die Funktion dieses Artikels, (c) einen Vergleich mit anderen Bestimmungen des Vertrages, auf die Rechtsakte gestützt werden können, und (d) die Stellung des Artikels 213 in der Systematik des Vertrages. Ich möchte das Vorbringen der deutschen Regierung zu diesen Punkten kurz zusammenfassen.

a) *Der Wortlaut des Artikels 213*

11. Nach Ansicht der Klägerin ergibt sich aus dem Wortlaut, daß Artikel 213 keine selbständige Ermächtigungsgrundlage darstelle, sondern eine Norm, die in Verbindung mit anderen Bestimmungen anzuwenden sei. Das Recht der Kommission, Auskünfte einzuholen, werde ihr nur „zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben" eingeräumt. Daher sei dieses Recht von einer Aufgabe der Kommission abhängig, die ihr durch eine andere Norm zugewiesen sei. Entscheidend sei, daß Artikel 213 keine Verfahrensvorschriften enthalte, die der Rat zu beachten habe, wenn er den Rahmen und die nähere Maßgabe für das Auskunftsrecht der Kommission festlege. Artikel 213 besage nur, daß der Rat „gemäß den Bestimmungen des Vertrages" vorgehen müsse. Das Fehlen von Verfahrensvorschriften bestätige, daß dieser Artikel von anderen Bestimmungen des Vertrages abhängig sei; Artikel 213 erwähne das anzuwendende Verfahren deshalb nicht, weil das jeweils angemessene Verfahren dasjenige sei, das in der Bestimmung festgelegt sei, mit der die Aufgabe zugewiesen wurde, für die die Auskünfte erforderlich seien.

b) *Die Funktion des Artikels 213*

12. Nach Ansicht der Klägerin hat Artikel 213 lediglich ergänzende Funktion. Dieser Artikel stelle klar, daß die Kommission befugt sei, Auskünfte einzuholen, die sie zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben benötige. Nach Artikel 4 des Vertrages handelten die Organe der Gemeinschaft allein nach Maßgabe der ihnen im Vertrag zugewiesenen Befugnisse. Benötige die Kommission Auskünfte zur Erfüllung von Aufgaben, die ihr durch eine bestimmte Vorschrift des Vertrages übertragen würden, so stelle diese Vorschrift die Ermächtigungsgrundlage für eine Maßnahme des Rates zur Regelung des Auskunftsrechts der Kommission dar.

13. Die Klägerin führt als Beispiel den Informationsbedarf der Kommission im Bereich

der Umweltpolitik an. Solche Auskünfte könnten erforderlich sein, damit die Kommission beispielsweise die Folgen der Umweltverschmutzung in den verschiedenen Teilen der Gemeinschaft einschränken könne. Der Rat könne die Kommission gemäß Artikel 130s des Vertrages ermächtigen, die benötigten Auskünfte einzuholen. Artikel 213 habe daher die Funktion, klarzustellen, daß eine Bestimmung wie Artikel 130s des Vertrages auch zu Maßnahmen berechtige, die die Beschaffung von Informationen beträfen.

14. Der Rat habe in der Vergangenheit den gleichen Standpunkt eingenommen, wie die Entscheidung 83/338/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 [4] über die Annahme des Arbeitsprogramms der Kommission für ein Versuchsvorhaben für die Zusammenstellung, Koordinierung und Abstimmung der Informationen über den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in der Gemeinschaft, geändert durch die Entscheidung 90/150/EWG des Rates vom 22. März 1990 [5], bestätige. Die ältere Entscheidung sei auf Artikel 235 des Vertrages gestützt worden. [6] Die Änderungsentscheidung, die nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte erlassen worden sei, sei auf Artikel 130s des Vertrages gestützt worden. Der Rat habe diese Entscheidung nicht auf Artikel 213 gestützt, weil er diesen nicht als geeignete Ermächtigungsgrundlage angesehen habe.

4 — ABl. 1985, L 176, S. 14.

5 — ABl. 1990, L 81, S. 38.

6 — Artikel 235 lautet wie folgt:
„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften."

c) *Vergleich mit anderen Bestimmungen des Vertrages*

15. Die Klägerin stellt Artikel 213 anderen Vertragsbestimmungen gegenüber, die als Ermächtigungsnormen dienen, insbesondere den Artikeln 49, 57, 63 Absatz 2, 69, 75, 87 und 100a EWG-Vertrag.

16. Nach diesen Bestimmungen werde der Rat auf Vorschlag der Kommission und in der Regel nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments bzw. in Zusammenarbeit mit letzterem tätig.

17. Artikel 213 habe eine völlig andere Struktur als die genannten Bestimmungen. Artikel 213 sehe lediglich vor, daß der Rat den Rahmen für Auskunftsersuchen nach Maßgabe des Vertrages festlegen könne. Die Kommission habe kein Vorschlagsrecht. Ebensowenig sehe der Artikel die Anhörung des Europäischen Parlaments oder die Zusammenarbeit mit diesem vor, auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß sei nicht beteiligt.

d) *Die Stellung des Artikels 213 in der Systematik des Vertrages*

18. Schließlich bestätige die Stellung des Artikels 213 in der Systematik des Vertrages, daß dieser Artikel den Rat nicht zum Erlaß bindender Rechtsakte ermächtige. Artikel 213 befinde sich in dem Teil „Allgemeine und Schlußbestimmungen" des Vertrages, der, abgesehen von Artikel 235, nur Regelungen enthalte, die die übrigen Regelungen des Vertrages ergänzten und vervollständigten. Hingegen stünden die Bestimmungen des Vertrages, die Ermächtigungsgrundlagen darstellten, immer in unmittelbarem Zusammenhang mit einem konkreten Regelungsgegenstand, beispielsweise der Dienstleistungsfreiheit oder der Harmonisierung der Rechtsvorschriften.

19. Ich finde keines der angeführten Argumente überzeugend.

20. Was zunächst den Wortlaut des Artikels 213 angeht, so ermächtigt diese Bestimmung den Rat ausdrücklich, den Rahmen für die Befugnis der Kommission zur Einholung von Auskünften festzulegen und die Maßgabe zu definieren, nach der diese Befugnis ausgeübt werden darf. Dieser Rahmen und diese Maßgabe sind vom Rat „gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" festzulegen. Dies muß in erster Linie als Verweisung auf Artikel 189 des Vertrages angesehen werden, der die verschiedenen Instrumente (einschließlich der Verordnungen) festlegt, deren sich der Rat und die Kommission zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bedienen können. Artikel 213 beinhaltet daher, daß der Rat Rechtsakte wie Verordnungen erlassen kann.

21. Das Fehlen besonderer Verfahrensvorschriften in Artikel 213 kann kein Hindernis dafür sein, daß dieser Artikel als selbständige Ermächtigungsgrundlage dienen kann. Diese Lücke wird durch Artikel 148 Absatz 1 des Vertrages geschlossen, der bestimmt:

„Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder."

22. Die Klägerin hat kein überzeugendes Argument dafür vorgetragen, warum Artikel 148 Absatz 1 nicht anwendbar sein soll, wenn der Rat Rechtsakte zur Festlegung des Rahmens, innerhalb dessen die Kommission gemäß Artikel 213 Auskünfte einholen kann, und der Maßgabe hierfür erläßt. Hingegen wäre Artikel 148 Absatz 1 überflüssig, wenn man annähme, daß eine Bestimmung des Vertrages wegen des Fehlens von Verfahrensvorschriften nicht als selbständige Ermächtigungsgrundlage dienen könne.

23. Was das Argument angeht, daß Artikel 213 eine Ergänzungsfunktion habe, so existiert natürlich das Auskunftsrecht der Kommission nicht in einem luftleeren Raum; es läßt sich nicht von der Befugnis der Kommission trennen, nach den verschiedenen Bestimmungen des Vertrages tätig zu werden, die ihr besondere Aufgaben auf Gebieten wie der Landwirtschaft, dem Verkehr, der Wettbewerbspolitik, dem Umweltschutz, dem Binnenmarkt usw. übertragen. Das Informationsrecht ist untergeordnet und hat Hilfsfunktion in dem Sinne, daß die Kommission ihre Aufgaben auf all diesen Gebieten wirkungsvoller erfüllen kann, wenn sie Zugang zu genauen Informationen hat.

24. Die Argumentation der Klägerin ist aber deshalb fehlerhaft, weil die Einholung von Informationen eine übergreifende Funktion hat oder — mit der vom Rat und der Kommission im vorliegenden Verfahren gebrauchten Formulierung — von horizontaler Natur ist. Informationen bestimmter Art können für mehr als einen Tätigkeitsbereich erheblich sein. Informationen über die Industriestruktur können beispielsweise erheblich sein für die Wettbewerbspolitik, den Binnenmarkt und den Umweltschutz. Würde Artikel 213 nicht als selbständige Ermächtigungsgrundlage angesehen, so wäre der Rat nicht in der Lage, zur Regelung des Rechts der Kommission auf Einholung von Informationen, die für mehr als einen Tätigkeitsbereich erheblich sind, eine einheitliche Maßnahme zu erlassen. Es wäre oft nicht praktikabel, eine Maßnahme auf verschiedene Bestimmungen des Vertrages zu stützen, da die in den verschiedenen Ermächtigungsgrundlagen enthaltenen Verfahrensvorschriften nicht die gleichen sind. Daher wäre, wenn Artikel 213 nicht herangezogen werden könnte, die einzige Alternative (abgesehen von Artikel 235, auf den nur zurückgegriffen werden kann, wenn keine andere Vertragsbestimmung eine Ermächtigungsgrundlage bietet [7]), eine Reihe getrennter Maßnahmen zu erlassen, die auf die verschiedenen Vertragsbestimmungen gestützt würden, die die einzelnen Politikbereiche betreffen. Es wäre sicherlich unsinnig, den Rat dazu zu zwingen, eine Reihe von Maßnahmen auf der Grundlage verschiedener Bestimmungen des Vertrages zu erlassen, wenn aus praktischen Gründen eine einheitliche Maßnahme erforderlich ist, die die allgemeine Befugnis der Kommission, die für die Erfüllung der ihr durch den Vertrag übertragenen Aufgaben erforderlichen Auskünfte einzuholen, so kohärent wie möglich regelt.

25. Aus dem gleichen Grund läßt sich von der Stellung des Artikels 213 in der Systematik des Vertrages nicht herleiten, daß der Artikel keine selbständige Ermächtigungsgrundlage darstellt. Im Gegenteil, seine Einbeziehung in die „Allgemeinen und Schlußbestimmungen" ist eine logische Konsequenz der horizontalen Natur der Informationsbeschaffung, da der Besitz genauer Informationen unerläßlich ist, wenn die Kommission die ihr in den besonderen Teilen des Vertrages übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen soll. Zudem liefern auch andere in diesem Teil des Vertrages enthaltene Bestimmungen eine Ermächtigungsgrundlage, nämlich die Artikel 217, 223 Absätze 2 und 3 sowie 235.

7 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-51/89, C-90/89 und C-94/89 (Vereinigtes Königreich u. a./Rat, Slg. 1991, I-2757, Randnr. 6).

26. Der Gegensatz zwischen Artikel 213 und anderen Bestimmungen des Vertrages, die als Ermächtigungsgrundlage dienen, ist meines Erachtens unbedeutend. Daß sich die in den verschiedenen Bestimmungen des Vertrages niedergelegten Verfahrensvorschriften erheblich unterscheiden, ist eine offensichtliche Tatsachenfeststellung. Die Reichweite der Rechtsetzungsbefugnis, die durch diese Bestimmungen verliehen wird, hängt von deren Wortlaut und Zweck ab, nicht davon, ob das Europäische Parlament oder der Wirtschafts- und Sozialausschuß in größerem oder geringerem Umfang beteiligt sind. Soweit das Fehlen jeder Beteiligung des Europäischen Parlaments für ungewöhnlich gehalten würde, wäre dies eine Angelegenheit, mit der sich eine Regierungskonferenz gemäß Artikel N des Vertrages über die Europäische Union befassen müßte. Interessant ist, daß weder die Einheitliche Europäische Akte noch der Vertrag über die Europäische Union den Wortlaut des Artikels 213 in irgendeiner Weise geändert haben. Es sei auch bemerkt, daß das Europäische Parlament sich nicht als Streithelfer an diesem Verfahren mit dem Argument beteiligt hat, daß seine Befugnisse durch den Rückgriff des Rates auf eine Ermächtigungsgrundlage, die dem Parlament jede Beteiligung versagt, untergraben worden wären.

27. Was schließlich die Berufung der Klägerin auf die frühere Praxis des Rates angeht, bedeutet der Umstand, daß die Entscheidung 85/338 des Rates auf Artikel 235 und die Änderungsentscheidung auf Artikel 130s gestützt wurden, keineswegs, daß Artikel 213 keine selbständige Ermächtigungsgrundlage darstellen kann. Im Gegenteil, die Praxis der Organe spricht in überwältigender Weise dafür, daß gesetzgeberische Maßnahmen auf Artikel 213 allein gestützt werden können. Der Rat führt aus, daß zwischen 1960 und 1993 rund 50 Maßnahmen auf Artikel 213 allein gestützt worden seien und daß keine davon mit der Begründung angefochten worden sei, daß dieser Artikel keine selbständige Ermächtigungsgrundlage darstelle. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, daß die Tätigkeiten ihres Statistischen Amtes auf Maßnahmen beruhten, die auf der Grundlage von Artikel 213 erlassen worden seien. Obwohl, wie der Rat einräumt, die Praxis der Organe nicht vom Vertrag abweichen darf, läßt sich eine seit über 30 Jahren bestehende gefestigte und unbeanstandete Praxis kaum außer acht lassen. Die betreffende Praxis ist ein überzeugender Beweis für die Ansicht, daß Rechtsakte auf Artikel 213 gestützt werden dürfen.

28. Aus allen angeführten Gründen bin ich der Ansicht, daß die angefochtene Verordnung nicht mit der Begründung für nichtig erklärt werden kann, daß Artikel 213 keine selbständige Ermächtigungsgrundlage darstelle.

**Der zweite Klagegrund: Artikel 213 sei keine geeignete Rechtsgrundlage**

29. Die Klägerin vertritt die Ansicht, daß selbst dann, wenn Artikel 213 grundsätzlich eine selbständige Rechtsgrundlage darstellen könne, diese Bestimmung nicht die geeignete Grundlage für die angefochtene Verordnung sei. Die Verordnung hätte sich, um ordnungsgemäß auf Artikel 213 gestützt werden zu können, darauf beschränken müssen, die

Kommission zu ermächtigen, Daten aus vorhandenen Unternehmensregistern abzurufen. Die Verordnung gehe darüber hinaus und habe als Hauptziel, ein Instrument für die Harmonisierung der Unternehmensregister in den Mitgliedstaaten zu schaffen. Die Klägerin zitiert die erste Begründungserwägung der Verordnung, in der es heißt: „Aufgrund des Binnenmarktes ist es noch notwendiger, die Vergleichbarkeit der Statistiken, die zur Deckung des gemeinschaftlichen Bedarfs erstellt werden, zu verbessern." Die Verordnung umfasse elf Artikel, von denen sich nur einer (nämlich Artikel 6) unmittelbar mit der Übermittlung von Auskünften durch die Mitgliedstaaten an die Kommission befasse; der Hauptteil des Verordnungstextes regele die Schaffung und Aktualisierung harmonisierter Register in den Mitgliedstaaten. Die geeignete Ermächtigungsgrundlage wäre Artikel 100a des Vertrages gewesen, da der Hauptzweck der Verordnung darin bestehe, zur Einführung und zum Funktionieren des Binnenmarktes beizutragen. Die Klägerin sieht diesen Standpunkt durch die frühere Praxis des Rates bestätigt; die Entscheidung 81/971/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 zur Errichtung eines gemeinschaftlichen Informationssystems zur Überwachung und Verringerung der Ölverschmutzung des Meeres [8] sei auf die Artikel 213 und 235 des Vertrages und die Verordnung (EWG) Nr. 3330/91 des Rates vom 7. November 1991 über die Statistiken des Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten [9] auf Artikel 100a des Vertrages gestützt worden. Die angefochtene Verordnung habe nicht sowohl auf Artikel 100a als auch auf Artikel 213 gestützt werden können, da beide Bestimmungen unterschiedliche Verfahren vorsähen. Unter Berufung auf das Urteil Kommission/Rat (Titaniumdioxid) [10] macht die Klägerin geltend, daß die Verordnung wegen der Unmöglichkeit einer doppelten Ermächtigungsgrundlage nur auf Artikel 100a hätte gestützt werden dürfen, um eine Aushöhlung der Rechte anderer Organe (nämlich des Europäischen Parlaments und des Wirtschaft- und Sozialausschusses) zu verhindern.

30. Mein Standpunkt zu diesen Problemen ist folgender.

31. Erstens bin ich nicht der Ansicht der Klägerin, daß Artikel 213 (angenommen, er kann als Rechtsgrundlage herangezogen werden) nur als Grundlage für Maßnahmen dienen könne, die die Kommission ermächtigten, in den Mitgliedstaaten bereits verfügbare, insbesondere in vorhandenen Registern enthaltene Daten zu sammeln. Auch wenn dies auf der Hand liegt, sei gesagt, daß Informationen, bevor sie der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelt werden können, zunächst einmal existieren müssen. In der angefochtenen Verordnung wird anerkannt, daß die Kommission nur dann über brauchbare Statistiken verfügen kann, wenn die erforderli-

8 — ABl. 1981, L 355, S. 52.
9 — ABl. 1991, L 316. S. 1.
10 — Rechtssache C-300/89 (Slg. 1991, I-2867).

chen Informationen zunächst in den Mitgliedstaaten nach einheitlichen Kriterien gesammelt werden. Sieht man Artikel 213 im Zusammenhang mit Artikel 5 des Vertrages, wonach die Mitgliedstaaten der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern müssen, kann man wohl vernünftigerweise erwarten, daß die nationalen Behörden die Kommission bei der Aufgabe der Sammlung von Informationen nach einheitlichen Kriterien unterstützen. Da die Frage des Umfangs der entsprechenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten ein Problem der Verhältnismäßigkeit aufwirft (dies ist Gegenstand des dritten Klagegrunds), sei an dieser Stelle nur gesagt, daß die Auffassung, von den Mitgliedstaaten könne nach Artikel 213 nicht mehr verlangt werden, als Informationen aus vorhandenen Registern zu entnehmen und sie nach Brüssel zu senden, sicherlich zu eng ist.

32. Es entspricht gefestigter Ansicht, daß sich die Wahl der angemessenen Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muß. Die maßgebenden Kriterien sind Ziel und Inhalt des Rechtsakts. [11]

33. Es läßt sich nicht leugnen, daß sich die Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung zu deren Zweck etwas vage äußern. In der ersten Begründungserwägung heißt es: „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". Die vierte Begründungserwägung lautet: „Für statistische Zwecke verwendbare Unternehmenregister sind ein unentbehrliches Instrument zur Beobachtung struktureller Veränderungen der Wirtschaft, die auf Maßnahmen wie Vereinigung, Teilhaberschaft, Aufkauf, Fusion oder Übernahme zurückzuführen sind."

34. In den Begründungserwägungen ist nicht angegeben, für welche Tätigkeitsbereiche die Kommission verbesserte Statistiken benötigt und welche Aufgaben der Kommission durch die Schaffung von Unternehmensregistern für statistische Zwecke erleichtert werden sollen. Der Rat und die Kommission weisen in ihren Schriftsätzen darauf hin, daß die allgemeinen Aufgaben der Kommission in Artikel 155 des Vertrages wie folgt definiert seien:

„Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben:

— für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen;

— Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit sie es für notwendig erachtet;

11 — Urteil Kommission/Rat, a. a. O. (Fußnote 10), Randnr. 10.

— nach Maßgabe dieses Vertrages in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlaments mitzuwirken;

— die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt."

Der Rat macht geltend, daß die angefochtene Verordnung der Kommission bei der Erfüllung dieser allgemeinen Aufgaben helfen solle; insbesondere werde es der Kommission erleichtert, das Funktionieren des Binnenmarktes zu kontrollieren, wozu die Kontrolle der Industriestruktur (beispielsweise in bezug auf die Fusionskontrolle) und der Wettbewerbssituation der Unternehmen gehöre. Der Rat hebt die „horizontale" Natur der Verordnung hervor und führt aus, daß die Unternehmensregister die Kommission in die Lage versetzen würden, die Entwicklung in allen Bereichen wirtschaftlicher Betätigung zu verfolgen und Maßnahmen im Zusammenhang mit jedem einzelnen Politikbereich vorzuschlagen, für den die Gemeinschaft verantwortlich sei.

35. In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Kommission die Bedeutung der Statistik für die Kommission hervorgehoben und dabei die Information als Lebensnerv und Kernstück der Kommission beschrieben; tatsächlich ist die statistische Information für die Kommission so wichtig, daß ihr Statistisches Amt (Eurostat) eine von den Verwaltungseinheiten, die die verschiedenen Politikbereiche verwalten, getrennte Einheit mit 800 Beschäftigten ist.

36. Ich halte es für bedauerlich, daß die Begründungserwägungen der Verordnung nicht eindeutig angeben, welche einzelnen Aufgaben der Kommission durch die Schaffung von Unternehmensregistern erleichtert werden sollen. Die Einholung von Informationen ist kein Selbstzweck; sie ist nur ein Mittel zu einem Zweck. Eine Maßnahme, die die Kommission in die Lage versetzt, Informationen zu beschaffen, kann nur dann auf Artikel 213 gestützt werden, wenn die Information „zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben [erforderlich]" ist.

37. Obwohl die Begründungserwägungen unzulänglich sind (was, wie angemerkt sei, nicht zu einer Nichtigkeitsklage wegen unzureichender Begründung geführt hat), läßt sich meines Erachtens 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 genauer Statistiken, die nach einheitlichen Kriterien zusammengestellt worden sind, erleichtert werden sollen. Die Register, deren Schaffung durch die Verordnung beabsichtigt ist, sollen sozusagen eine Photographie der Industriestruktur in der gesamten Gemeinschaft darstellen. Ihnen soll sich beispielsweise entnehmen lassen, wie viele Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich tätig sind, welche rechtliche Struktur sie haben, welche Rolle öffentliche Unternehmen oder kleine und mittlere Unternehmen (KMU) spielen,

wie hoch der Konzentrationsgrad ist, welchen Marktanteil bestimmte Unternehmen halten, wie viele Personen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich beschäftigt sind, wie viele Personen an einem bestimmten Standort beschäftigt sind usw.

38. Es versteht sich von selbst, daß der Besitz solcher Informationen, die nach einheitlichen Kriterien gesammelt worden sind, der Kommission bei der Erfüllung vieler der ihr übertragenen besonderen Aufgaben dienlich sein wird. Die Überwachung des Binnenmarktes ist eine solche Aufgabe, jedoch keineswegs die einzige. Ohne Vollständigkeit zu beanspruchen, möchte ich beispielsweise die Wettbewerbspolitik (Titel V des Dritten Teils des Vertrages), die Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Titel VIII), die Industrie (Titel XIII) sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Titel XIV) nennen. Auf allen diesen Gebieten wird die Kommission ihre Aufgaben effektiver erfüllen, wenn sie Zugang zu brauchbaren (d. h. nach einheitlichen Kriterien zusammengestellten) Statistiken hat, die die Industriestruktur in der Gemeinschaft widerspiegeln. Da somit die Bedeutung des durch die Verordnung eingerichteten Registersystems weit über die Grenzen des Binnenmarktes hinausgeht und unmittelbar oder mittelbar viele der Politikbereiche berührt, in denen die Kommission nach dem Vertrag eine Rolle zu spielen hat, ist es fraglich, ob Artikel 100a des Vertrages eine geeignete Rechtsgrundlage für die Verordnung abgeben könnte.

39. Meines Erachtens würde Artikel 100a nur dann eine geeignete Rechtsgrundlage abgeben, wenn der Hauptzweck der Verordnung in der Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken in bezug auf die Zusammenstellung statistischer Informationen bestünde, um insbesondere zu gewährleisten, daß der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert. Falls jedoch das in der Verordnung enthaltene Harmonisierungselement Hilfsfunktion hätte und der Hauptzweck der Verordnung darin bestünde, zu gewährleisten, daß die Kommission statistische Informationen erhält, damit sie ihre vielfältigen Aufgaben aufgrund des Vertrages erfüllen kann, muß Artikel 213 die geeignete Rechtsgrundlage sein.

40. Die Klägerin macht geltend, daß die Harmonisierung der Hauptzweck der Verordnung sei, da die meisten ihrer elf Artikel die Schritte definierten, die von den nationalen Behörden unternommen werden müßten, um harmonisierte Unternehmensregister zu erstellen, und nur eine Bestimmung (Artikel 6) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten regele, auf Ersuchen der Kommission statistische Auswertungen der Register vorzunehmen und dem Statistischen Amt der Kommission die Ergebnisse zu übermitteln.

41. Dieses Argument überzeugt mich nicht. Wie ich bereits ausgeführt habe, müssen, bevor der Kommission statistische Angaben übermittelt werden können, die Angaben

zunächst einmal existieren. Damit die Informationen für statistische Zwecke brauchbar sind, müssen sie selbstverständlich nach einheitlichen Kriterien zusammengestellt werden. Es überrascht daher kaum, daß viele wesentliche Bestimmungen der Verordnung der Aufgabe gewidmet sind, gemeinsame Regeln für die Zusammenstellung dieser Informationen festzulegen. Dies ändert nichts daran, daß die *raison d'être* der Verordnung darin besteht, die Kommission in die Lage zu versetzen, brauchbare Daten über die Unternehmensstruktur in der gesamten Gemeinschaft zu erhalten. Tatsächlich ist kaum ersichtlich, welcher Nutzen darin liegen sollte, von den Mitgliedstaaten zu verlangen, harmonisierte Unternehmensregister zusammenzustellen, wenn die in den Registern enthaltenen Informationen für die Kommission oder andere Gemeinschaftseinrichtungen nicht verfügbar wären. Die Harmonisierung ist nur deshalb erforderlich, weil sie der Kommission brauchbare Informationen über die Lage in den Mitgliedstaaten verschafft und so bewirkt, daß die Kommission besser informiert ist, wenn sie die ihr vom Vertrag übertragenen Befugnisse ausübt.

42. Es besteht ein erheblicher Unterschied zwischen der von der angefochtenen Verordnung angestrebten Harmonisierung und der Art von Harmonisierung, auf die Artikel 100a des Vertrages abstellt. Artikel 100a bezweckt wie Artikel 100 die Beseitigung von Handelshemmnissen, die durch Unterschiede der nationalen Rechtsordnungen wie etwa unterschiedliche Rechtsvorschriften über die Herstellung von Waren oder über die Werbung hervorgerufen werden. Der Erlaß einheitlicher Bestimmungen beseitigt solche Hindernisse automatisch und trägt so unmittelbar zur Schaffung des Binnenmarktes bei. Die Harmonisierung der Unternehmensregister steht nicht im selben engen Zusammenhang mit dem Binnenmarkt. Sie wird nicht selbst Handelshemmnisse beseitigen. Sie wird die Kommission einfach in die Lage versetzen, ihre zahlreichen Aufgaben mit der Sachkenntnis durchzuführen, die nur aus genauer und umfassender Information kommen kann. Dies bestätigt, daß Artikel 213 eine geeignetere Rechtsgrundlage für die angefochtene Verordnung darstellt als Artikel 100a.

43. In bezug auf die frühere Praxis des Rates gibt es meines Erachtens wesentliche Unterschiede zwischen der angefochtenen Verordnung und den beiden Maßnahmen des Rates, auf die sich die Klägerin beruft. Aus dem Wortlaut der ersten dieser beiden Maßnahmen (der Entscheidung 81/971) wird deutlich, daß ihr Hauptzweck nicht darin bestand, einen Informationsfluß von den Mitgliedstaaten zur Kommission hin in Gang zu bringen, sondern einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Weg über die Kommission zu schaffen. Daher führt Artikel 1 ein Informationssystem ein, „*damit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten* die für die Überwachung und Verringerung der Ölverschmutzung des Meeres erforderlichen Daten *zur Verfügung stehen*" (Hervorhebung von mir). Artikel 213 allein scheint keine geeignete Rechtsgrundlage für solch eine Maßnahme zu sein. Ein weiterer Grund dafür, daß die Entscheidung sowohl auf Artikel 235 als auch auf Artikel 213 gestützt wurde, ist, daß damals — vor der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte —, wie der Rat ausge-

führt hat, Zweifel an der Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Umweltschutz bestanden.

44. Was die zweite Maßnahme angeht, auf die sich die Klägerin beruft (Verordnung Nr. 3330/91), so geht aus ihren Begründungserwägungen und ihrem Wortlaut hervor, daß sie in wesentlich engerem Zusammenhang mit dem Binnenmarkt als die angefochtene Verordnung steht. Daher verlangt Artikel 1 von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die Erstellung von Statistiken des Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten. Die erste Begründungserwägung zeigt, daß das Bedürfnis nach einem neuen System der Erstellung von Statistiken unmittelbar aus der Vollendung des Binnenmarktes entstand: Nach der Aufhebung der materiellen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten konnten Informationen über den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr durch Kontrollen an den Binnengrenzen erhalten werden. Artikel 100a stellte daher eine geeignete Rechtsgrundlage für ein vollständig harmonisiertes System der statistischen Erfassung des Warenverkehrs dar. Es sei ferner bemerkt, daß Artikel 14 der Verordnung die Mitgliedstaaten verpflichtet, Verletzungen der dem Auskunftspflichtigen aus der Verordnung erwachsenden Pflichten zu ahnden. Es ist kaum ersichtlich, wie eine auf Artikel 213 EWG-Vertrag gestützte Maßnahme Verpflichtungen für den einzelnen hätte schaffen können, zu deren Durchsetzung Sanktionen verhängt werden könnten.

45. Ich komme zu dem Ergebnis, daß die angefochtene Verordnung nicht mit der Begründung für nichtig erklärt werden kann, daß Artikel 213 EWG-Vertrag nicht die richtige Rechtsgrundlage sei.

**Der dritte Klagegrund: Die Verordnung verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

46. Die Klägerin macht geltend, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein allgemeines Prinzip des Gemeinschaftsrechts sei, das in Artikel 3b EG-Vertrag in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union kodifiziert worden sei. In diesem Artikel ist bestimmt:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig."

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besage, daß eine Maßnahme der Gemeinschaft geeignet und erforderlich sein müsse, um das angestrebte Ziel zu erreichen, und den Mitgliedstaaten keine Belastung auferlegen dürfe, die unnötig sei oder außer Verhältnis zum verfolgten Zweck stehe.

47. Die angefochtene Verordnung verstoße in zweierlei Hinsicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Erstens verlange sie die Aufnahme unnötiger Informationen in das Unternehmensregister, nämlich (a) Anga-

ben zu „rechtlichen Einheiten", die aber für statistische Zwecke unerheblich seien, und (b) des Umsatzes von Unternehmen sowie der Zahl der Beschäftigten. Zweitens seien die Kosten für die Erstellung der Register zu hoch.

48. Die Klägerin stützt ihre Ansicht, daß rechtliche Einheiten für statistische Zwecke unerheblich seien, darauf, daß sie nicht in die Verordnung Nr. 696/93 des Rates betreffend die statistischen Einheiten für die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft in der Gemeinschaft [12] einbezogen seien. Daher sei anzunehmen, daß die Aufnahme von Angaben zu rechtlichen Einheiten in die Unternehmensregister nur anderen als statistischen Zwecken dienen könne. Dies werde durch die achte Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung bestätigt, wonach die Unternehmensregister Kontrollinstrumente für die Angaben seien, die von den Unternehmen nach der Vierten und der Siebten Gesellschaftsrechtsrichtlinie des Rates zu liefern seien.

49. Nach Ansicht der Klägerin ist es unnötig, den Umsatz von Unternehmen im Unternehmensregister zu verzeichnen, da unter statistischen Gesichtspunkten die Zahl der Beschäftigten hinreichende Angaben über Umfang und Bedeutung eines Unternehmens liefere; zudem sei der Umsatz in bestimmten Sektoren (z. B. im Bank- und Versicherungswesen) eine unrealistische Größe.

50. Nach Ansicht der Klägerin stehen die Kosten des Aufbaus der Unternehmensregister in keinem Verhältnis zu dem vom Vorhandensein harmonisierter Statistiken der Gemeinschaft zu erwartenden Vorteil. Dies ergebe sich aus einer Machbarkeitsstudie des deutschen Statistischen Bundesamtes über Aufbau und Führung harmonisierter Unternehmensregister. Nach dieser Studie, die auf dem Preisniveau des Jahres 1977 beruhe, würden sich die Durchschnittskosten je erfaßtes Unternehmen auf 23 DM für den Aufbau des Registers und 11 DM für die laufende Führung des Registers belaufen. Die Gesamtkosten des Registers würden 43,7 Millionen DM ohne Berücksichtigung der Entwicklung der Inflation in der Bundesrepublik Deutschland als Ergebnis der deutschen Vereinigung betragen. Für den Aufbau des Registers würden fünf bis sieben Jahre benötigt.

51. Mein Standpunkt zu diesem Problem ist folgender.

52. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet sicherlich Anwendung und ist in Artikel 213 selbst verkörpert, der die Kommission ermächtigt, zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben *erforderliche* Auskünfte

12 — A. a. O., Fußnote 2.

einzuholen und Nachprüfungen vorzunehmen. Ich meine jedoch nicht, daß die Verordnung aus Gründen der Unverhältnismäßigkeit für nichtig erklärt werden kann, weil sie verlangt, Informationen über „rechtliche Einheiten" in die Unternehmensregister aufzunehmen. Von der Verordnung Nr. 696/93 läßt sich nicht herleiten, daß rechtliche Einheiten für statistische Zwecke unerheblich wären. Abschnitt I des Anhangs zu dieser Verordnung führt acht „statistische Einheiten der Wirtschaft" einschließlich des Unternehmens und der örtlichen Einheit, jedoch nicht die rechtliche Einheit auf. Diese statistischen Einheiten sind anhand der in Abschnitt II des Anhangs aufgeführten Kriterien definiert. Eines dieser Kriterien ist die rechtliche Einheit. Nach Abschnitt III Buchstabe A entspricht das Unternehmen „der kleinsten 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". Daher ist die rechtliche Einheit ein wichtiges Merkmal der Definition des Unternehmens und einer der Schlüsselbegriffe sowohl der angefochtenen Verordnung als auch der Verordnung Nr. 696/93. Rechtliche Einheiten als unerheblich für eine statistische Überwachung der Unternehmen zu bezeichnen, kommt der Behauptung gleich, Elektronen und Protonen seien für eine Beschreibung des Universums unerheblich, weil alles aus Atomen bestehe.

53. Ganz abgesehen von der rechtstechnischen Argumentation auf der Grundlage einer Analyse der Verordnung Nr. 696/93 ist es meines Erachtens selbstverständlich, daß rechtliche Einheiten — die einfach juristische Personen sind oder natürliche Personen, die eine Wirtschaftstätigkeit selbständig ausüben — für die Zwecke der Erstellung eines Unternehmensregisters erheblich sind, das u. a. „die Struktur der Unternehmen" [13] und „strukturelle Veränderungen der Wirtschaft, die auf Maßnahmen wie Vereinigung, Teilhaberschaft, Aufkauf, Fusion oder Übernahme zurückzuführen sind" [14], wiedergeben soll.

54. Ebenso unbegründet ist das Vorbringen der Klägerin, daß es nicht erforderlich sei, neben der Zahl der Beschäftigten auch den Umsatz der Unternehmen zu registrieren. Hierzu genügt die Bemerkung, daß der Umsatz und die Zahl der Beschäftigten allgemein als die beiden Schlüsselkriterien für die Beurteilung der Größe eines Unternehmens anerkannt sind. Zwar führt die Klägerin zu Recht aus, daß der Umsatz auf bestimmten Sektoren ein irreführendes Kriterium sein kann, jedoch kann der Umfang der Belegschaft eines Unternehmens auf manchen anderen Sektoren ebenso irreführend sein. Wie der Rat ferner ausgeführt hat, kann auch die Aussagekraft der Beschäftigtenzahl als zuverlässiger Anhaltspunkt für die relative Bedeutung eines Unternehmens aufgrund struktureller Veränderungen in der Wirtschaft zurückgehen. Schließlich weist die Kommission darauf hin, daß die Aufnahme des Umsatzes für Unternehmen mit einem Umsatz bis zwei Millionen ECU fakultativ

13 — Dritte Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung.

14 — Vierte Begründungserwägung.

ist. Dies kann als hinreichende Konzession an die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit gelten.

55. Was die durch die angefochtene Verordnung verursachte finanzielle Belastung angeht, so ist es nicht einfach, aufgrund der von den Parteien vorgelegten Daten und Argumente zu einer zuverlässigen Veranschlagung der Kosten der Errichtung eines umfassenden Unternehmensregisters zu gelangen. Noch schwieriger ist die finanzielle Bemessung der Vorteile, die von solchen Registern erwartet werden können. Solche Vorteile gibt es gewiß. Wie die Kommission und der Rat ausführen, sind einige dieser Vorteile in der Machbarkeitsstudie beschrieben, auf die sich die Klägerin bezieht. Hierzu gehört, daß ein umfassendes Register bestimmte Ermittlungen, insbesondere Ermittlungen in bezug auf einzelne Sektoren, überflüssig macht.

56. Ich bin in keiner Weise von der Behauptung der Klägerin überzeugt, daß die Kosten des Aufbaus eines umfassenden Unternehmensregisters durch einfache Extrapolation der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie des deutschen Statistischen Bundesamtes genau geschätzt werden könnten. Diese Studie bezog sich nur auf bestimmte Wirtschaftssektoren. Die Ansicht der Klägerin läßt die Möglichkeit außer acht, daß sich bei der Vorbereitung eines umfassenden Registers einige größenbedingte Kosteneinsparungen erzielen lassen und daß sich einige Informationen aus bestehenden Registern entnehmen lassen, wozu Artikel 7 der angefochtenen Verordnung ausdrücklich ermächtigt. Die Klägerin behauptet zwar, in Deutschland gebe es keine vergleichbaren Register, doch ist es schwer zu glauben, daß in einem Land mit solch langer Verwaltungstradition die Behörden nicht bereits im Besitz einiger der erforderlichen Informationen sein sollen. Ganz bezeichnend ist vielleicht, daß die Klägerin die Fortschritte in der Datenverarbeitung seit 1977 nicht berücksichtigt. Da 75 % der geschätzten Kosten des Aufbaus der Register für Personalkosten veranschlagt sind, kann man vernünftigerweise annehmen, daß der Gebrauch fortschrittlicher Datenverarbeitungstechniken zu erheblichen Einsparungen führen wird. Die Machbarkeitsstudie selbst räumt ein (S. 129), daß die Kosten der laufenden Registerführung durch die Entwicklungen im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung stark verringert würden. Schließlich ist daran zu erinnern, daß die Einbeziehung bestimmter Arten von Unternehmen fakultativ ist und daß im Ausschußverfahren des Artikels 9 der Verordnung entschieden werden kann, kleine Unternehmen auszunehmen (siehe Artikel 3 Absatz 1 letzter Unterabsatz).

57. Aufgrund all dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, daß die Klägerin nicht dargetan hat, daß die Kosten für den Aufbau der von der angefochtenen Verordnung geforderten Unternehmensregister außer Verhältnis zu den Vorteilen stünden, die die Gemeinschaft

und die Mitgliedstaaten aus der Verfügbarkeit genauer statistischer Informationen über die Struktur der Wirtschaft in der gesamten Gemeinschaft ziehen können.

58. Daher kann die angefochtene Verordnung meines Erachtens nicht wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für nichtig erklärt werden.

## Antrag

59. Demgemäß schlage ich vor,

1) die Klage abzuweisen;

2) der Klägerin die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten der als Streithelferin beteiligten Kommission aufzuerlegen;

3) der Kommission als Streithelferin ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.