URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
12. November 1985 *

In der Rechtssache 183/83

Krupp Stahl AG, Bochum, Alleestraße 165, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Karl Pfeiffer, Kurt Biedenkopf und Peter Ossenbach, Friedrich-Schmidt-Straße 72, D-5000 Köln 41, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Jean-Claude Wolter, 2, rue Goethe, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 13. Juli 1983, mit der gegen die Klägerin eine Geldbuße gemäß Artikel 47 EGKS-Vertrag verhängt worden ist,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

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

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. Januar 1985,

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Krupp Stahl AG, Bochum, hat mit Klageschrift, die am 26. August 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 33 und 36 Absatz 2 EGKS-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 13. Juli 1983, mit der gegen sie eine Geldbuße von 3 505 414 DM verhängt worden ist, hilfsweise auf Herabsetzung der Geldbuße in angemessenem Umfang.

2 Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung lautet: „Die geheime Buchführung des Unternehmens Krupp Stahl AG, Bochum, im Jahre 1980 und im ersten Halbjahr 1981 und die Behinderungen der Nachprüfungen auf dem Gebiet der Preise stellen Zuwiderhandlungen gegen die Entscheidung Nr. 14/64 dar."

3 Zur Begründung für diese Feststellung führte die Kommission in der angefochtenen Entscheidung folgendes an:

a) In der ersten Phase einer Kontrolle, die am 9. Februar 1981 in den Geschäftsräumen der Klägerin durchgeführt worden sei, habe diese den Prüfern der Kommission den Zugang zu den Räumlichkeiten verwehrt, in denen die Geschäftsunterlagen aufbewahrt worden seien. Sie sei deshalb gezwungen gewesen, eine Einzelfallentscheidung gegen das Unternehmen zu erlassen, damit die Prüfer die erforderlichen Auskünfte hätten einholen können.

b) Im Jahre 1980 und im ersten Halbjahr 1981 habe die Klägerin den Preisbestimmungen des EGKS-Vertrages zuwiderlaufende Preisnachlässe gewährt, die weder veröffentlicht noch ihr gemeldet worden seien.

c) Die Klägerin habe versucht, die Preiskontrollen und -nachprüfungen durch Behinderung der Nachforschungen der Prüfer der Kommission zu umgehen.

d) Im gleichen Zeitraum habe die Klägerin eine geheime Buchhaltung für die Preisnachlässe geführt, indem sie die Anzahl eingeweihter Personen auf das Mindestmaß beschränkt und die Unterlagen außerhalb der gewerblichen Räume aufbewahrt habe sowie Zahlungen durch Außenstehende habe vornehmen lassen.

4 Mit der vorliegenden Klage macht die Klägerin einen Klagegrund von allgemeiner Bedeutung — Verletzung wesentlicher Formvorschriften — sowie verschiedene Klagegründe geltend, die im Zusammenhang mit den oben angeführten Tatsachenfeststellungen stehen.

Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

5 Die Klägerin wirft der Kommission vor, sie habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da sie kein abschließendes Protokoll der Anhörung der Klägerin vom 19. Januar 1983 erstellt habe, obwohl dies aufgrund ihrer Stellungnahme zu dem ihr von der Kommission übersandten Protokollentwurf vom 9. Februar 1983 erforderlich gewesen wäre. Die von ihr an diesem Entwurf beanstandeten Fehler und Auslassungen seien höchstwahrscheinlich der Grund oder jedenfalls einer der Gründe für die Fehlerhaftigkeit der angefochtenen Entscheidung. Im übrigen sei ihre Anhörung in entsprechender Anwendung der Verordnungen Nrn. 17 und 99/63 zum Wettbewerbsrecht, die allgemein gültige verfahrensrechtliche Grundsätze enthielten, vorgeschrieben gewesen.

6 Die Kommission macht hingegen geltend, Artikel 36 EGKS-Vertrag verpflichte sie lediglich dazu, den Betroffenen ein Schreiben zu übersenden, das die Angabe der festgestellten Zuwiderhandlungen und eine Aufforderung zur Stellungnahme enthalte. Eine mündliche Anhörung sei somit nicht vorgeschrieben; wenn sie diese den betroffenen Unternehmen in der Praxis gewähre, so räume sie ihnen damit lediglich eine zusätzliche, in den einschlägigen Vorschriften nicht vorgeschriebene Möglichkeit ein. Jedenfalls enthalte der Vertrag keine Verpflichtung, ein einvernehmliches Protokoll zu erstellen. Im übrigen seien die Verordnungen Nrn. 17 und 99/63 auf das bei der fraglichen Anhörung einzuhaltende Verfahren nicht anwendbar.

7 Gemäß Artikel 36 Absatz 1 EGKS-Vertrag hat die Kommission „vor Festsetzung der nach diesem Vertrag vorgesehenen finanziellen Sanktionen oder Zwangsgelder ... dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben". Der Gerichtshof hat diese Bestimmung in seinem Urteil vom 16. Mai 1984 in der Rechtssache 9/83 (Eisen und Metall AG/Kommission, Slg. 1984, 2071) wie folgt ausgelegt: „Das rechtliche Gehör wird durch diesen Artikel in der Weise gewährleistet, daß dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben wird, seine Verteidigungsmittel vorzubringen. Es kann nicht verlangt werden, daß die Kommission auf dieses Vorbringen antwortet ..., wenn sie den Sachverhalt für hinreichend geklärt hält. Anderenfalls könnte das Verfahren zur Feststellung einer Zuwiderhandlung zu schwerfällig und langwierig werden."

8 Diese Feststellung gilt auch für den Fall, daß einem Unternehmen, nachdem es die im Schreiben der Kommission erhobenen Vorwürfe schriftlich beantwortet hat, zusätzlich die Möglichkeit gegeben wird, seinen Standpunkt mündlich darzulegen. Artikel 36 EGKS-Vertrag verpflichtet die Kommission nämlich nicht, zu den Beanstandungen Stellung zu nehmen, die der Betroffene gegen den ihm übermittelten Protokollentwurf vorgebracht hat.

9 Auch das Vorbringen der Klägerin, diese Verpflichtung ergebe sich aus einer entsprechenden Anwendung der Verordnungen Nrn. 17 und 99/63, ist unbegründet, da es sich dabei um Regelungen handelt, die einem ganz anderen Bereich des Gemeinschaftsrechts angehören.

10 Die Rüge der Verletzung wesentlicher Formvorschriften ist somit zurückzuweisen.

Zu der unter a wiedergegebenen Tatsachenfeststellung

11 Zu der unter a wiedergegebenen Tatsachenfeststellung bringt die Klägerin vor, durch die Geltendmachung ihrer Auffassung zum Umfang der Befugnisse der Prüfer habe sie lediglich von ihrem Recht Gebrauch gemacht, zu verlangen, daß die streitigen Rechtsfragen durch eine vorherige konkrete Entscheidung der Kommission geklärt würden. Ein solches Verlangen könne nicht als Behinderung gewertet werden, deretwegen eine Geldbuße verhängt werden könne.

12 Die Kommission bestreitet nicht das Recht eines Unternehmens zu verlangen, daß sie vor der Nachprüfung eine Einzelfallentscheidung erlasse, wie dies im vorliegenden Fall am 22. Juni 1981 geschehen sei. In der mündlichen Verhandlung hat sie außerdem ausgeführt, die Ereignisse, die sich zu Beginn der Nachprüfung am 9. Februar 1981 abgespielt hätten, seien nicht Gegenstand der angefochtenen Entscheidung.

13 Zunächst ist festzustellen, daß der verfügende Teil der angefochtenen Entscheidung unterschiedslos auf alle Behinderungen der Nachprüfungen abstellt und daß in der Begründung der Entscheidung die Ereignisse vom 9. Februar 1981 ausdrücklich als belastend für die Klägerin angeführt werden.

14 Sodann ist darauf hinzuweisen, daß, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. April 1960 in der Rechtssache 31/59 (Acciaieria e Tubificio di Brescia, Slg. 1960, 159) ausgeführt hat, „den Unternehmen, die befürchten, daß die Prüfungsbeamten der Hohen Behörde den Rahmen ihrer Aufgaben oder die Zuständigkeit der Gemeinschaft überschreiten, das Recht zuerkannt werden [muß] zu verlangen, daß Auskünfte erst dann eingeholt und Nachprüfungen erst dann vorgenommen werden, wenn zuvor eine Entscheidung ergangen ist, welche sich mit den widerstreitenden Auffassungen auseinandersetzt".

15 Somit macht die Klägerin zu Recht geltend, daß die erste Tatsachenfeststellung nicht als Begründung für die Annahme einer Zuwiderhandlung dienen kann.

Zu der unter b wiedergegebenen Tatsachenfeststellung

16 Die Klägerin trägt vor, die Kommission sei nicht berechtigt, ihr die Gewährung von Preisnachlässen vorzuwerfen, da diese mit der Kommission ausdrücklich vereinbart und von ihr gebilligt worden sei.

17 Hierzu ist auszuführen, daß sich sowohl aus der Begründung als auch aus dem verfügenden Teil der angefochtenen Maßnahme ergibt, daß aus der unter b wiedergegebenen Tatsachenfeststellung nicht das Vorliegen einer Zuwiderhandlung abgeleitet worden ist. Dieser Klagegrund ist somit gegenstandslos.

Zu der unter c wiedergegebenen Tatsachenfeststellung

18 Zu der unter c wiedergegebenen Tatsachenfeststellung, also zu der angeblichen Behinderung der zweiten Phase der Nachprüfung, macht die Klägerin zunächst geltend, es handle sich um eine Behauptung, die die Kommission erstmals im Verfahren vor dem Gerichtshof aufstelle; die angefochtene Entscheidung enthalte keine Angaben und sei somit in diesem Punkt nicht ausreichend begründet.

19 Nach Ansicht der Kommission trifft dies nicht zu, denn in der dritten Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung heiße es eindeutig: „Das Unternehmen Krupp ... hat versucht, die Preiskontrollen und -nachprüfungen der Bediensteten oder Beauftragten der Kommission zu umgehen." Insbesondere handele es sich hierbei um die Versuche der Vertreter der Klägerin, die Prüfer im voraus darauf festzulegen, immer nur bestimmte Seiten der Dossiers einzusehen, und darum, daß kein Archivierungsplan vorgelegt worden sei.

20 Die angefochtene Entscheidung enthält in ihrer Begründung keine ausreichenden Angaben, die es der Klägerin ermöglichten, genau zu erkennen, welche Tatsachen als Zuwiderhandlung gewertet wurden. Sie gibt nämlich weder eine Beschreibung der Vorkommnisse noch Angaben über den Zeitpunkt, zu dem diese sich zugetragen haben sollen, so daß der erhobene Vorwurf vage und unbestimmt bleibt. Deshalb ist die Begründung der angefochtenen Entscheidung unzureichend.

21 Diese unzureichende Begründung kann nicht dadurch geheilt werden, daß die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, die Klägerin habe den Prüfern keinen ausführlichen Archivierungsplan zur Verfügung gestellt, der ihnen die Überprüfung erleichtert hätte, und sie habe mit ihnen nicht bei der Durchführung ihrer Aufgabe zusammengearbeitet.

22 Aus diesen Gründen ist die Rüge, die Begründung sei in diesem Punkt unzureichend, begründet.

Zu der unter d wiedergegebenen Tatsachenfeststellung

23 In bezug auf die unter d wiedergegebene Tatsachenfeststellung macht die Klägerin geltend, es sei nicht notwendig gewesen, die Preisnachlässe der Kommission gegenüber zu verheimlichen, da sie mit deren Wissen und Einverständnis gewährt worden seien.

24 Der Umstand, daß die Klägerin keinen Grund hatte, der Kommission die Gewährung bestimmter Preisnachlässe zu verheimlichen, ist indessen ohne Einfluß auf das Vorhandensein eines geheimen Buchhaltungssystems, wie es in der angefochtenen Entscheidung angeführt wird; diese ist insoweit hinreichend begründet.

25 Dieser Klagegrund ist deshalb zurückzuweisen.

26 Die Klägerin vertritt ferner die Ansicht, diese Tatsachenfeststellung könne nicht als Begründung für die Annahme einer Zuwiderhandlung dienen. In der angefochtenen Entscheidung sei nicht angegeben, welche Bestimmungen der Entscheidung Nr. 14/64 im vorliegenden Fall angeblich verletzt worden seien; außerdem sei die Entscheidung Nr. 14/64 auf den streitigen Sachverhalt nicht anwendbar.

27 Hierzu führt die Kommission aus, angesichts des Verhaltens der Klägerin sei eine genaue Angabe der verletzten Bestimmungen der Entscheidung Nr. 14/64 nicht erforderlich gewesen. Die zur Durchführung von Artikel 47 EGKS-Vertrag ergangene Entscheidung Nr. 14/64 regele im einzelnen, welche konkreten Verpflichtungen sich für die Unternehmen aus diesem Artikel ergäben; sie führe genau auf, welche Geschäftsbücher und Unterlagen sie „mindestens" bereitzuhalten und den Prüfern zur Verfügung zu stellen hätten, um ihnen eine angemessene Nachprüfung zu ermöglichen.

28 Artikel 47 Absatz 1 EGKS-Vertrag regelt sowohl die Auskunftspflichten der Unternehmen als auch den Umfang der Nachprüfungen, die vorgenommen werden können, um der Kommission die notwendigen Informationen zu verschaffen. Zu diesem Zweck werden in der Entscheidung Nr. 14/64, die zur Durchführung von Artikel 47 erlassen wurde, die konkreten Verpflichtungen der Unternehmen im einzelnen geregelt, und zwar aus dem in der vierten Begründungserwägung der Entscheidung angegebenen Grund, daß „die Unternehmen ... in der Lage sein [müssen], den Beamten oder Beauftragten der Hohen Behörde Geschäftsbücher und Unterlagen vorzulegen, welche die für eine wirksame Kontrolle der Beachtung der Preisvorschriften unerläßlichen Angaben enthalten". Es war daher nicht erforderlich, in der angefochtenen Entscheidung genau die Vorschriften anzugeben, auf deren Grundlage sie erlassen worden ist.

29 Somit verstößt die Führung einer geheimen Buchhaltung gegen die Verpflichtungen der Unternehmen aus Artikel 47 EGKS-Vertrag und den zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften, da sie die Erfüllung der Kontrollaufgaben der Kommission erschwert.

30 Deshalb ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

31 Die Klägerin macht sodann geltend, in der Entscheidung Nr. 14/64 sei die Verhängung einer Geldbuße aufgrund dieses Sachverhalts nicht vorgesehen.

32 Diese Rüge ist schon deshalb unbegründet, weil gemäß Artikel 47 EGKS-Vertrag „die Hohe Behörde ... gegen Unternehmen, die sich ihren Verpflichtungen aus den in Anwendung dieses Artikels erlassenen Entscheidungen entziehen ... Geldbußen bis zum Höchstbetrag von 1 v. H. des Jahresumsatzes und Zwangsgelder bis zum Höchstbetrag von 5 v. H. des durchschnittlichen Tagesumsatzes für jeden Tag des

Verzugs festsetzen [kann]" und weil nach Artikel 3 der zur Durchführung von Artikel 47 ergangenen Entscheidung Nr. 14/64 „gegen Unternehmen, die sich den für sie aus dieser Entscheidung ergebenden Verpflichtungen entziehen, ... die Sanktionen gemäß Artikel 47 Absatz 3 des Vertrages verhängt werden [können]".

33 Somit ist dieser Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen.

34 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die Kommission der Klägerin lediglich den unter d wiedergegebenen Sachverhalt zur Last legen durfte.

Zur Höhe des Bußgeldes

35 Die Klägerin macht geltend, in der angefochtenen Entscheidung sei als Kriterium für die Bemessung der Geldbuße zu Unrecht der Umsatz mit allen ihren unter den EGKS-Vertrag fallenden Erzeugnissen anstelle des Umsatzes nur mit den Erzeugnissen, auf die sich die Nachprüfung bezogen habe, herangezogen worden. Zu Unrecht sei in der Entscheidung auch der Umsatz des Jahres 1981 und nicht derjenige des Jahres zugrunde gelegt worden, in dem die angefochtene Entscheidung erlassen worden sei.

36 Die Kommission weist darauf hin, daß Artikel 47 Absatz 3 EGKS-Vertrag den Höchstbetrag der Geldbuße anhand des Jahresumsatzes bestimme. Der herangezogene Zeitraum sei deshalb der richtige gewesen, weil in dieser Zeit die Prüfung stattgefunden habe und weil ihr auch für diese Zeit der Umsatz der Klägerin bekannt gewesen sei. Eine Beschränkung auf den mit den geprüften Erzeugnissen erzielten Umsatz sei nicht vertretbar gewesen.

37 Bei der Festsetzung einer Geldbuße darf sowohl der Gesamtumsatz des Unternehmens, der einen — wenn auch nur ungefähren und unvollkommenen — Anhaltspunkt für dessen Größe und Wirtschaftskraft darstellt, als auch der Teil dieses Umsatzes berücksichtigt werden, der mit den Waren erzielt wurde, die Gegenstand der Zuwiderhandlung sind, und der deshalb einen Anhaltspunkt für den Umfang dieser Zuwiderhandlung darstellen kann. Deshalb darf weder der einen noch der anderen dieser Umsatzzahlen eine Bedeutung beigelegt werden, die außer Verhältnis zu den sonstigen Beurteilungskriterien steht; die Festsetzung einer angemessenen Geldbuße darf also nicht das Ergebnis einer einfachen Berechnung auf der Grundlage des Gesamtumsatzes sein. Diese Erwägungen sind bei der Beurtei-

lung der Schwere der betreffenden Zuwiderhandlungen, die der Gerichtshof im Rahmen seiner Befugnis zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung vornimmt, zu berücksichtigen.

38 Zur Schwere der Zuwiderhandlung vertritt die Klägerin die Ansicht, die Kommission habe die Schwere der einzelnen Zuwiderhandlungen falsch bewertet und die Geldbuße nicht gerecht auf die einzelnen Zuwiderhandlungen aufgeteilt. Außerdem müsse die wegen einer Verletzung von Artikel 47 EGKS-Vertrag verhängte Geldbuße in der Regel niedriger sein als die Geldbuße, die aufgrund von Artikel 60 EGKS-Vertrag bei Verstößen gegen Preisregelungen verhängt werde.

39 Die Kommission erwidert, sie habe der Schwere der Zuwiderhandlung Rechnung getragen. Die Verschleierungstaktik der Klägerin sei in der Tat geeignet gewesen, die gesamte Kontrolltätigkeit illusorisch zu machen, und stelle somit eine Zuwiderhandlung von ganz anderer Schwere dar als eine „Verletzung von Auskunftspflichten"; sie müsse daher exemplarisch geahndet werden. Außerdem habe die Kommission keine getrennten Geldbußen verhängen müssen, da beide Verstöße so eng miteinander verquickt gewesen seien, daß die Festsetzung einer einheitlichen Geldbuße geboten gewesen sei. Zwischen der verhängten Geldbuße und der Geldbuße wegen Zuwiderhandlungen gegen die Preisvorschriften bestehe auch ein angemessenes Verhältnis.

40 Die Kommission ist berechtigt und sogar verpflichtet, die Höhe der Geldbuße entsprechend den Umständen des Verstoßes und der Schwere der Zuwiderhandlung abzustufen. Im vorliegenden Fall hat der Gerichtshof nach Prüfung des Parteivorbringens nur in der Führung einer geheimen Buchhaltung eine Zuwiderhandlung erblickt, die übrigen von der Kommission vorgetragenen Tatsachen dagegen nicht berücksichtigt. Infolgedessen kann unter Berücksichtigung der Schwere dieser Zuwiderhandlung die Verhängung einer so hohen Geldbuße, wie sie die Kommission festgesetzt hat, nicht als gerechtfertigt angesehen werden.

41 Allerdings wiegt auch die vom Gerichtshof festgestellte Zuwiderhandlung durchaus noch schwer, da sie die Ausübung der Kontrollbefugnisse beeinträchtigt, die der Kommission nach dem Vertrag zustehen.

42 Angesichts der Umstände des Einzelfalles und aufgrund aller dieser Erwägungen ist der Gerichtshof der Ansicht, daß die Geldbuße von 3 505 414 DM auf 1 000 000 DM herabzusetzen ist.

Kosten

43 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) Artikel 1 der Entscheidung der Kommission vom 13. Juli 1983 wird insoweit aufgehoben, als dort eine Behinderung der Nachprüfungen festgestellt wird.

2) Die gegen die Klägerin verhängte Geldbuße wird auf 1 000 000 DM herabgesetzt.

3) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

4) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. November 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Fünften Kammer

U. Everling