

den Entscheidungen, vor denen die  
Betroffenen nach Artikel 19 Absatz 1

der Verordnung Nr. 99/63 von der  
Kommission zu hören sind.

In der Rechtssache 136/79

NATIONAL PANASONIC (UK) LIMITED, vertreten durch Barrister David  
Vaughan, Inner Temple, und Solicitor D. F. Gray von Lovell, White und  
King, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt J. C. Wolter,  
2, rue Goethe,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren  
Rechtsberater John Temple Lang, Zustellungsbevollmächtigter in Luxem-  
burg: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission der Europäischen Ge-  
meinschaften, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 1979 über  
eine Nachprüfung aufgrund von Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17  
des Rates

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten  
A. O'Keefe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pesca-  
tore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: J.-P. Warner

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

## I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die National Panasonic (UK) Limited (im folgenden „Panasonic“), eine Gesellschaft englischen Rechts mit Sitz in Slough, Berkshire (Vereinigtes Königreich), ist eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Matsushita Electric Trading Company Limited, einer Gesellschaft japanischen Rechts, die ihrerseits zu dem japanischen Industriekonzern Matsushita gehört.

Gegenstand des Unternehmens von Panasonic ist der Vertrieb von von anderen Unternehmen des Matsushita-Konzerns hergestellten elektrischen und elektronischen Waren in mehreren Ländern (Vereinigtes Königreich einschließlich Kanalinseln, Irland und Island).

Am 27. Juni 1979 um ungefähr 10 Uhr erschienen zwei ordnungsgemäß beauftragte und bevollmächtigte Beamte der Kommission ohne Anmeldung in den Geschäftsräumen von Panasonic in Slough; sie stellten den Direktoren dieser Firma eine Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 1979 zu, in der eine Nachprüfung aller Firmenunterlagen in den Geschäftsräumen angeordnet worden war. Der Vertreter des Generaldirektors von Panasonic bat die Beamten, die Ankunft des Solicitors des Unternehmens abzuwarten, der von Norwich anzureisen hatte; darauf antworteten diese, sie seien berechtigt, die Nachprüfung sofort zu beginnen. Demgemäß begann die Nachprüfung um 10.45 Uhr in Abwesenheit des Solicitors von Panasonic; dieser traf erst ungefähr drei Stun-

den später ein; die Nachprüfung dauerte etwa sieben Stunden. Gegen 17.30 Uhr verließen die Beauftragten der Kommission die Geschäftsräume von Panasonic unter Mitnahme von Ablichtungen mehrerer Unterlagen und von Vermerken, die sie angefertigt hatten.

Mit Klageschrift vom 23. August 1979, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 24. August 1979, hat Panasonic die Nachprüfungsentscheidung angegriffen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

## II — Anträge der Parteien

*Panasonic* beantragt,

- a) die Klage für zulässig zu erklären,
- b) die Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 1979 über eine Nachprüfung aufgrund von Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 bei National Panasonic (UK) Limited, Slough, Berks., (Sache IV AF 420) aufzuheben,
- c) der Kommission aufzugeben,
  - i) National Panasonic alle von den Beamten der Kommission angefertigten Ablichtungen von Dokumenten von National Panasonic zurückzugeben oder diese Ablichtungen zu vernichten,
  - ii) alle Vermerke zu vernichten, die diese Beamten bei oder nach der

- Nachprüfung in bezug auf diese angefertigt haben,
- iii) Unterlagen, Vermerke oder Informationen, die während der rechtswidrigen Nachprüfung erlangt wurden, nicht weiterzuverwenden,
  - d) der Kommission die Kosten von National Panasonic aufzuerlegen.
- b) Abschriften oder Auszüge aus Büchern und Geschäftsunterlagen anzufertigen;
  - c) mündliche Erklärungen an Ort und Stelle anzufordern;
  - d) alle Räumlichkeiten, Grundstücke und Transportmittel der Unternehmen zu betreten.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt, die Klage abzuweisen und Panasonic in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

### III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Panasonic stützt ihre Anträge auf vier Angriffsmittel, von denen sich zwei auf allgemeine Fragen beziehen (Verletzung des Verfahrens nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 und Verletzung von Grundrechten), während die beiden anderen den Sachverhalt betreffen (fehlende oder unzureichende Begründung der Entscheidung und Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit).

#### *Das Verfahren nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 17*

Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 enthält folgende Bestimmungen:

„1. Die Kommission kann zur Erfüllung der ihr in Artikel 89 und in Vorschriften nach Artikel 87 des Vertrages übertragenen Aufgaben bei Unternehmen und Unternehmensvereinigungen alle erforderlichen Nachprüfungen vornehmen.

Zu diesem Zweck verfügen die beauftragten Bediensteten der Kommission über folgende Befugnisse:

a) die Bücher und sonstigen Geschäftsunterlagen zu prüfen;

2. Die mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission üben ihre Befugnisse unter Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrags aus, in dem der Gegenstand und der Zweck der Nachprüfung bezeichnet sind und in dem auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe c vorgesehenen Zwangsmaßnahmen für den Fall hingewiesen wird, daß die angeforderten Bücher oder sonstigen Geschäftsunterlagen nicht vollständig vorgelegt werden. Die Kommission unterrichtet die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet die Nachprüfung vorgenommen werden soll, rechtzeitig vor der Nachprüfung über den Prüfungsauftrag und die Person des beauftragten Bediensteten.

3. Unternehmen und Unternehmensvereinigungen sind verpflichtet, die Nachprüfungen zu dulden, welche die Kommission in einer Entscheidung angeordnet hat. Die Entscheidung bezeichnet den Gegenstand und den Zweck der Nachprüfung, bestimmt den Zeitpunkt des Beginns der Nachprüfung und weist auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe c und Artikel 16 Absatz (1) Buchstabe d vorgesehenen Zwangsmaßnahmen sowie auf das Recht hin, vor dem Gerichtshof gegen die Entscheidung Klage zu erheben.“

Nach Ansicht von *Panasonic* schreibt dieser Artikel nach richtiger Auslegung zwingend ein zweistufiges Verfahren vor; der Kommission sei es daher nicht

erlaubt, Nachprüfungen bei einem Unternehmen auf der Grundlage einer Entscheidung durchzuführen, ohne daß sie dies vorher kraft eines schlichten Prüfungsauftrags versucht habe.

Im Rahmen der Verordnung Nr. 17 habe Artikel 14 den gleichen Aufbau wie Artikel 11, der Auskunftsverlangen betreffe, die die Kommission an Unternehmen richten könne. Zunächst erhielten die Kommission und ihre bevollmächtigten Beamte bestimmte Befugnisse für formlose Nachprüfungen, dann aber werde die Kommission ermächtigt, eine Entscheidung zu treffen, in der Unternehmen verpflichtet würden, Nachprüfungen zu dulden. In beiden Artikeln sei daher ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Dies ergebe sich auch aus dem Wortlaut von Artikel 13 Absatz 1, wo Nachprüfungen, die die Kommission für angezeigt halte, von solchen unterschieden würden, die in einer Entscheidung angeordnet würden. Da am zwingenden Charakter des in Artikel 11 geregelten Verfahrens keine Zweifel bestünden, müsse man zugestehen, daß auch Artikel 14 zwingend ein zweistufiges Verfahren vorschreibe, obwohl er anders laute.

Anderenfalls könnte die Kommission sich mittels einer Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 dem Zwang, für Auskunftsverlangen Artikel 11 anzuwenden, entziehen und somit den Unternehmen die ihnen in diesem Artikel gegebenen Rechte nehmen, indem sie sie verpflichtete, im Laufe der Nachprüfungen „die einschlägigen Erklärungen abzugeben, die die Beamten gegebenenfalls verlangen“ (vgl. Art. der Entscheidung vom 22. 6. 1979).

Außerdem müßten bei der Auslegung einer Maßnahme die Absichten und Ziele ihrer Verfasser berücksichtigt werden. Im vorliegenden Fall handele es sich um eine Rechtsvorschrift, die die Kommission dem Rat vorgeschlagen und die dieser

nach Anhörung des Europäischen Parlaments erlassen habe; deshalb müßten sowohl die Ausführungen der Kommission wie die Berichte des Parlaments berücksichtigt werden. In der Aussprache im Europäischen Parlament über den Vorschlag der Verordnung Nr. 17 hätten sowohl im Bericht des Binnenmarktausschusses des Parlaments Herr Deringer als auch das Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Von der Groeben Ausführungen gemacht (Panasonic zitiert sie ausführlich), die klar zeigten, daß beide davon ausgingen, daß der Vorschlag zwingend ein zweistufiges Verfahren auch für Nachprüfungen vorsehe.

Eine Auslegung, nach der Artikel 14 kein zweistufiges Verfahren vorschreibe, nähme den Betroffenen den Anspruch auf rechtliches Gehör, der als Grundrecht Wesensbestandteil des Gemeinschaftsrechts sei.

Schließlich habe die Kommission bisher in der Praxis Unternehmen immer eine Anhörungsmöglichkeit zugestanden — Panasonic führt einige Beispiele an —, bevor sie eine Entscheidung getroffen habe, durch die eine Nachprüfung bei diesen Unternehmen erzwungen worden sei.

Die *Kommission* bestreitet, daß Artikel 14 ebenso abgefaßt sei wie Artikel 11. Die Kommission sei nach Artikel 14 nicht verpflichtet, zunächst zu versuchen, Nachprüfungen mit einem schriftlichen Prüfungsauftrag durchzuführen, bevor sie eine Entscheidung erlassen könne. Dieses Verfahren könne zwar angewandt werden, sei aber nicht zwingend. Demgegenüber schreibe Artikel 11 ausdrücklich vor, daß die Kommission eine Entscheidung nur dann treffen könne, wenn eine von Unternehmen verlangte Auskunft nicht erteilt werde.

Die Gründe dafür, daß in Artikel 14 anders als in Artikel 11 ein einstufiges Verfahren zugelassen sei, seien leicht zu erkennen. Halte die Kommission es für erforderlich, die Unterlagen eines Unternehmens in dessen Geschäftsräumen einzusehen, so könne die Gefahr, daß das Unternehmen belastendes Material beseitige, nur dadurch ausgeschlossen werden, daß die Untersuchung ohne Vorankündigung durchgeführt werde. Wäre ein solches Vorgehen untersagt, so könnte die Kommission die Beachtung der Wettbewerbsbestimmungen nicht sicherstellen; Gemeinschaftsrecht würde also nicht so ausgelegt, daß es seine volle Wirkungen entfalte.

Artikel 13 der Verordnung erwähne zwar zwei Arten von Nachprüfungen, gehe aber nicht davon aus, daß notwendigerweise die eine von ihnen vor der anderen durchgeführt werden müsse.

Artikel 14 einerseits und Artikel 11 andererseits hätten unterschiedliche Zweckbestimmungen und sähen deshalb unterschiedliche Verfahren vor. Die Verordnung Nr. 17 biete keinen Anhaltspunkt für die Annahme, daß zwischen diesen beiden Verfahren eine Verbindung bestehen müsse oder daß das Verfahren nach Artikel 11 vor dem Verfahren nach Artikel 14 eingeschlagen werden müsse. Außerdem enthielten beide Verfahren Schutzbestimmungen.

Weiter stützt die Kommission ihr Vorbringen auf folgende Argumente:

— In Artikel 19 der Verordnung Nr. 17 seien die Fälle aufgeführt, in denen die Kommission Unternehmen vor Erlaß einer Entscheidung rechtliches Gehör gewähren müsse; Artikel 14 sei nicht erwähnt. Daß auch Artikel 11 nicht erwähnt sei, sei irrelevant, da in diesem Artikel das einzuschlagende Verfahren klar geregelt sei.

— Nach Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2988/74 des Rates über die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung im Wettbewerbsrecht der EWG fielen unter den Handlungen, durch die die Verjährung unterbrochen werde, unter anderem „ihren Bediensteten erteilte schriftliche Aufträge der Kommission oder der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats auf Antrag der Kommission zur Vornahme von Nachprüfungen sowie Entscheidungen der Kommission, durch welche Nachprüfungen angeordnet werden“. Dürften Entscheidungen der Kommission, durch welche Nachprüfungen angeordnet würden, immer erst nach schriftlichen Prüfungsaufträgen getroffen werden, so würde die Verjährung stets durch diese Aufträge unterbrochen; die Erwähnung der Entscheidungen wäre völlig zwecklos.

Die Ansicht der Kommission werde darüber hinaus durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes und die Literatur gestützt. In seinem Urteil vom 4. April 1960 (Rechtssache 31/59, *Acciaieria e Tubificio di Brescia/Hohe Behörde*, Slg. 1960, 159) habe der Gerichtshof ein Vorbringen strikt abgelehnt, das dem jetzigen Vorbringen von Panasonic sehr ähnlich gewesen sei, wonach Artikel 47 EGKS-Vertrag zwingend ein zweistufiges Verfahren vorschreibe, wenn die Hohe Behörde Auskünfte einholen oder die erforderlichen Nachprüfungen vornehmen lassen wolle. Im übrigen entspreche die Auffassung der Kommission der überwiegenden Meinung der Literatur.

Die Praxis der Kommission zeige nur, daß formlose Nachprüfungen zulässig seien, nicht aber, daß sie vorgeschrieben seien. Entgegen dem Vorbringen von Pa-

nasonic sei dies auch nicht der erste Fall, in dem die Kommission Nachprüfungen aufgrund von Entscheidungen durchgeführt habe, die dem Unternehmen nicht zuvor zugestellt worden seien: Dieses Verfahren sei seit 1973 in 24 anderen Fällen angewandt worden.

Sei der Wortlaut einer Verordnung klar, so könne man nicht auf die Materialien zurückgreifen; selbst die Untersuchung der Parlamentsdebatten zur Verordnung Nr. 17 stütze aber das Vorbringen der Klägerin in keiner Weise. Deringer habe das zweistufige Verfahren erklärt, jedoch nicht gesagt, daß es zwingend vorgeschrieben sei. Von der Groeben habe sich zu der entscheidenden Frage nicht geäußert, ob es der Kommission in Artikel 14 verboten sei, eine Entscheidung zu erlassen, ohne zuvor einen Versuch unternommen zu haben, Nachprüfungen auf der Grundlage eines schriftlichen Prüfungsauftrags durchzuführen. Die Materialien zur Verordnung seien daher allenfalls zweideutig und nicht schlüssig gewesen, keinesfalls aber stützten sie die Auffassung von Panasonic.

In ihrer Erwiderung führt *Panasonic* zunächst aus, die richtige Auslegung von Artikel 14 hänge nicht nur vom tatsächlichen Wortlaut der Bestimmung, sondern auch von ihrem Sinn und Zweck innerhalb der allgemeinen Ziele der Verordnung ab, so daß der unterschiedliche Wortlaut der Artikel 11 und 14, auf den die Kommission hinweise, nicht entscheidend sei; sie bemerkt, die achte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 17 behandle das Verfahren nach Artikel 11 und dasjenige nach Artikel 14 ohne irgendeine Unterscheidung gleich. Zuzugeben sei, daß einer Entscheidung, mit der eine Nachprüfung angeordnet werde, nicht notwendig ein Auskunftsverlangen vorhergehen müsse; die Kommission dürfe jedoch die in Artikel 11 enthaltenen Schutzbestimmungen nicht

unter Berufung auf Artikel 14 umgehen. Außerdem habe Von der Groeben insbesondere folgendes gesagt: „Wir gehen davon aus, daß die Auskünfte freiwillig gegeben werden. Anderenfalls wird die Kommission eine Entscheidung treffen müssen. Das gleiche gilt für spätere Nachprüfungen.“ Damit habe Von der Groeben unzweifelhaft auf ein zwingendes zweistufiges Verfahren hinweisen wollen.

Die von der Kommission vertretene Auslegung sei darüber hinaus mit dem Schutz der Grundrechte unvereinbar: Könnte eine Nachprüfungsentscheidung ohne vorherige Unterrichtung des Unternehmens erlassen werden, so hätte dieses Unternehmen keine Möglichkeit, seine Ansichten vor Erlaß der Entscheidung bekanntzugeben und sich auf die Nachprüfung vorzubereiten, seine Rechte vor Erlaß der Entscheidung durch Anrufung des Gerichtshofes zu schützen und gegebenenfalls um Aussetzung der Entscheidung einzukommen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müßten alle gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften im Zweifelsfall so ausgelegt werden, daß sie die Grundrechte weitestgehend schützten und die Befugnisse der Kommission weitestgehend beschränkten.

Zur Praxis der Kommission führt *Panasonic* aus, sie habe unveröffentlichte Entscheidungen offenkundig nicht kennen können. Unterstrichen werden müsse jedoch, daß 18 von den 24 von der Kommission genannten Entscheidungen ungefähr im Juni 1979 gegenüber Herstellern oder Alleinvertriebshändlern von elektronischen Geräten getroffen worden seien, also im gleichen Zusammenhang und während der gleichen Zeit wie die Entscheidung gegenüber *Panasonic*, während einige der verbleibenden sechs Entscheidungen Anfang 1979 getroffen zu sein schienen. Das Vorbringen von *Panasonic* behalte seinen Wert.

Das Urteil in der Rechtssache *Acciaieria di Brescia* führe die Kommission zu Unrecht an. Abgesehen davon, daß eine auf der Grundlage des EWG-Vertrags erlassene Verordnung nicht im Lichte eines Artikels des EGKS-Vertrags ausgelegt werden könne, müsse der Hinweis genügen, daß die *Acciaieria di Brescia* vorgebracht habe, die Hohe Behörde müsse zunächst eine Entscheidung auf Auskunftserteilung treffen, bevor sie eine Nachprüfungsentscheidung treffen dürfe. Die *Acciaieria* habe nicht vortragen können, einer Entscheidung müsse ein formloses Ersuchen vorausgehen, da sie sich bereits bei zwei Gelegenheiten geweigert habe, der Hohen Behörde Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die diese formlos angefordert habe. Dieses Vorbringen sei somit mit dem Vorbringen von Panasonic im vorliegenden Falle nicht vergleichbar.

Die von der Kommission angeführten Autoren gäben in der Regel keine Belegstellen an; in einigen Fällen werde auf die Rechtssache *Brescia* verwiesen, die, wie dargelegt, nicht einschlägig sei. Diesen Autoren lasse sich eine große Anzahl anderer Experten des Gemeinschaftsrechts entgegenstellen, nach deren Auslegung Artikel 14 zwingend ein zweistufiges Verfahren vorschreibe.

Die Kommission trage vor, ein zweistufiges Verfahren schaffe manchmal ein zu großes Risiko der Vernichtung oder Abänderung belastender Unterlagen. Sie gestehe jedoch zu, daß ein solches Risiko erst kürzlich eingetreten sei und daß sie seiner erst seit kurzem gewärtig sei. Neuere Entwicklungen könnten offensichtlich für die Auslegung einer im Jahre 1962 erlassenen Verordnung nicht erheblich sein. Halte die Kommission ihre Befugnisse unter der Verordnung Nr. 17 in Anbetracht der gegenwärtigen Situation nicht für ausreichend, so bleibe ihr nichts anderes übrig, als ein neues Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

Artikel 19 der Verordnung Nr. 17 stütze das Vorbringen der Kommission nicht. Nach der elften Begründungserwägung zu dieser Verordnung sei den Unternehmen ganz allgemein das Recht gewährleistet, gehört zu werden, bevor eine sie betreffende Entscheidung erlassen werde. Es bestehe kein Grund, dieses Recht als nur in Artikel 14 ausgeschlossen anzusehen, zumal die Kommission zugestehende, daß dieses Recht in Artikel 11 anerkannt sei, der seinerseits nicht in Artikel 19 erwähnt sei.

Auch das auf Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2988/74 des Rates gestützte Vorbringen sei nicht stichhaltig: Zum einen könne eine im Jahre 1974 erlassene Verordnung keinen Hinweis für die Auslegung einer im Jahre 1962 erlassenen Verordnung geben, zum anderen habe Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe a des gleichen Artikels, der sich auf das zugestandenermaßen zwingend vorgeschriebene zweistufige Verfahren des Artikels 11 beziehe, im wesentlichen denselben Wortlaut.

In ihrer Gegenerwiderung bemerkt die *Kommission*, das erste Vorbringen von Panasonic beruhe auf der Annahme, daß Artikel 14 in der gleichen Weise wie Artikel 11 abgefaßt sei. Könne Panasonic das nicht beweisen, so brächen alle daraus gezogenen Folgerungen in sich zusammen. Ein solcher Beweis könne jedoch nicht durch die Behauptung erbracht werden, ungeachtet des unbestreitbar unterschiedlichen Wortlauts der beiden Artikel ergebe sich ihre systematische Ähnlichkeit aus Ziel und Zweck des Artikels 14 im Rahmen des Gesamtzwecks der Verordnung Nr. 17, da eine Auslegung, die die Kommission im Ergebnis daran hindern würde, Beweise für die Verletzung von Wettbewerbsregeln zu erlangen, schwerlich mit dem Ziel der Verordnung übereinstimmen könne.

Entgegen der Auffassung der Klägerin unterscheide die achte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 17 zwischen der Befugnis, Auskünfte einzuholen (Art. 11) und der Befugnis, Nachprüfungen durchzuführen (Art. 14). Weiter werde dort, was noch wichtiger sei, ausgeführt, Artikel 14 gebe der Kommission alle Befugnisse, die erforderlich seien, um rechtswidrige Verhaltensweisen zu ermitteln. Nach der Auslegung von Panasonic hätte die Kommission niemals die Befugnisse, die für die Erhebung von Beweisen erforderlich seien, wenn die betroffene Firma diese Nachweise verheimlichen oder vernichten wolle. Man könne nicht sagen, daß zwischen dem Verfahren nach Artikel 11 und dem Artikel 14 keine Unterschiede bestünden, weil die genannte Begründungserwägung den Grund für diesen Unterschied nicht darlege. In Begründungserwägungen werde der allgemeine Zweck der folgenden Artikel dargelegt; sie enthielten keine detaillierte Erläuterung der Bestimmungen in diesen Artikeln. Außerdem sei der Grund für den Unterschied zwischen den beiden Artikeln im vorliegenden Fall offenkundig; er brauche nicht niedergelegt zu werden.

Es treffe nicht zu, daß die Kommission Auskünfte erlangen könne, indem sie in den Geschäftsräumen anlässlich von aufgrund einer Entscheidung nach Artikel 14 durchgeführten Nachprüfungen Erklärungen fordere, und so den Schutz des Verfahrens nach Artikel 11 umgehen könne. Im Rahmen von Nachprüfungen seien die Beamten der Kommission befugt, Erklärungen zu konkreten Fragen zu verlangen, die sich aus den von ihnen überprüften Büchern und Geschäftsunterlagen ergäben; das habe nichts mit der Befugnis zu tun, allgemeine Fragen zu stellen, die sorgfältige Überlegung und möglicherweise die Einholung von Auskünften durch die Firma verlangten.

Die Ausführungen von der Groebens in den Parlamentsdebatten müßten nicht unbedingt in dem von Panasonic angegebenen Sinne verstanden werden. In keinem Fall jedoch wögen sie, wie auch immer sie zu verstehen seien, schwerer als die anderen, von der Kommission im vorliegenden Falle vorgebrachten Argumente.

Es stimme nicht, daß ein einstufiges Verfahren keinen Schutz für die betroffenen Unternehmen beinhalte. Im Gegenteil enthalte jedes Nachprüfungsverfahren zahlreiche Garantien:

- Von der Kommission mit Nachprüfungen betraute Beamte könnten diese nur mit schriftlicher Ermächtigung vornehmen.
- Nachprüfungen nach Artikel 14 Absatz 3 könnten nur aufgrund einer förmlichen Entscheidung der Kommission vorgenommen werden.
- Nachprüfungen könnten nur vorgenommen werden, wenn sie „erforderlich“ seien.
- Die Entscheidung müsse angemessen begründet sein.
- Die Kommission habe die zuständige Stelle des fraglichen Mitgliedstaats zu hören und von den Nachprüfungen zu unterrichten.
- In der Entscheidung müsse auf das Recht hingewiesen werden, vor dem Gerichtshof gegen die Entscheidung Klage zu erheben.
- Werde die Entscheidung vom Gerichtshof aufgehoben, so könne die Kommission die Unterlagen nicht verwenden, die als Ergebnis einer auf der Grundlage dieser Entscheidung vorgenommenen Nachprüfung in ihren Besitz gelangt seien.
- Das Unternehmen könne gegebenenfalls Schadensersatz nach Artikel 215 EWG-Vertrag einklagen.

Müßte das Unternehmen allerdings vorab von einer Entscheidung unterrichtet werden, um eine Stellungnahme abgeben zu können, so würde dadurch jede nachträglich angeordnete Nachprüfung aller praktischen Wirkung beraubt. Aus ähnlichen Gründen sei die Auffassung unannehmbar, ein Unternehmen sei berechtigt, sich auf eine Nachprüfung vorzubereiten oder eine Nachprüfung erst nach Eintreffen seines Rechtsberaters beginnen zu lassen. Zwar könne ein Unternehmen, was den Rechtsschutz anbetreffe, den Gerichtshof nicht anrufen, bevor die Kommission ihre Entscheidung durchführe, es könne den Gerichtshof aber sofort anrufen, wenn es die Entscheidung erhalte, und gegebenenfalls den Erlaß von einstweiligen Maßnahmen nach Artikel 185 oder 186 EWG-Vertrag beantragen.

Die Kommission habe auch in mehreren anderen Fällen seit dem 1. Januar 1973 Nachprüfungsentscheidungen getroffen. Zu erwähnen sei, daß gegen keine dieser Entscheidungen Protest eingelegt oder geltend gemacht wurde, die Kommission habe nicht das richtige Verfahren eingehalten.

Die Bezugnahme auf das Urteil *Brescia* sei entgegen der Auffassung von Panasonic absolut einschlägig. In diesem Urteil habe der Gerichtshof entschieden, es verstoße nicht gegen Artikel 47 EGKS-Vertrag, „wenn vom Auskunfts- und vom Nachprüfungsrecht gleichzeitig Gebrauch gemacht wird“. Das komme dem Ausspruch gleich, Nachprüfungen nach Artikel 47 EGKS-Vertrag müsse nicht notwendig ein formloses Ersuchen oder eine frühere Entscheidung nach Artikel 86 EGKS-Vertrag vorhergehen. Unter diesen Umständen lasse sich sagen, daß die entscheidungserhebliche Frage in der Rechtssache *Brescia* unter allen wesentlichen Gesichtspunkten der hier streitgegenständlichen Frage ähnlich gewesen sei.

Auf die von ihr angeführte Literatur könne sich Panasonic nur in geringem Umfang stützen, da die Frage, ob das zweistufige Verfahren zwingend vorgeschrieben sei, im allgemeinen nicht oder nicht eindeutig behandelt werde. Die überwiegende Meinung in der Literatur sei somit die, die die Kommission angeführt habe.

Völlig ungerechtfertigt sei das Vorbringen, die Kommission lege die Verordnung Nr. 17 im Lichte späterer Entwicklungen aus. Es widerspreche dem gesunden Menschenverstand anzunehmen, daß Rat und Kommission in dem Zeitpunkt, in dem sie Bestimmungen über Nachprüfungs- oder Durchsuchungsrechte erlassen hätte, nicht die Notwendigkeit gesehen hätten, die Vernichtung oder Verheimlichung von Unterlagen zu verhindern.

Artikel 19 verweise unter anderem deshalb nicht auf Artikel 11, weil ein Unternehmen in diesem Artikel nicht das Recht eingeräumt erhalte vorzubringen, daß es nicht durch Entscheidung zur Auskunftserteilung angehalten werden dürfe, sondern in erster Linie die Möglichkeit, die angeforderten Auskünfte entweder freiwillig zu erteilen oder festzustellen, daß es sie nicht erteilen könne.

Zu dem Versuch von Panasonic, das auf die Verordnung Nr. 2988/74 gestützte Vorbringen der Kommission zu widerlegen, sei darauf hinzuweisen, daß spätere Rechtssetzungsakte stets zum Beleg dafür verwendet werden dürften, daß eine bestimmte Auslegung früherer Rechtssetzungsakte vom Gesetzgeber akzeptiert worden sei.

Außerdem führe ein Vergleich der Buchstaben a und b des Artikels 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2988/74 nicht notwendig zu dem Schluß, den Panasonic daraus ziehe. So sei es im Rahmen des Artikels 11

durchaus möglich, daß einem Auskunftsersuchen, dem ein Unternehmen nicht nachgekommen sei, keine Entscheidung folge, wenn die Kommission beispielsweise für ihre unmittelbaren Bedürfnisse hinreichende Auskünfte als Ergebnis ähnlicher, gleichzeitig an andere Unternehmen gerichteter Ersuchen erlangt habe. Wollte die Kommission nach einem bestimmten Zeitablauf das Unternehmen durch Entscheidung verpflichten, die Auskünfte zu erteilen, um die es bereits früher ersucht worden sei, so könne die Kommission (zumindest unter bestimmten Umständen) dies ohne ein vorhergehendes zweites Auskunftsersuchen tun. Für diesen Fall sei es angemessen, die Entscheidung als die Verjährung unterbrechende Handlung zu erwähnen. Demgegenüber verlange der schriftliche Prüfungsauftrag nach Artikel 14 immer, daß eine Prüfung (ungefähr) zu einem bestimmten Zeitpunkt beginne.

Unangemessen wäre es, wollte die Kommission einen Prüfer ermächtigen, ein Unternehmen zu beliebiger Zeit innerhalb eines Zeitraums von Monaten oder Jahren nach dem Datum des Auftrags zu besuchen. Wenn die Kommission also einmal entschieden habe, daß eine Prüfung notwendig sei, so werde sie diese immer durchführen, und zwar entweder aufgrund eines schriftlichen Prüfungsauftrags oder aufgrund einer Entscheidung, wenn das Unternehmen nicht freiwillig mitwirke. Somit könne zwischen dem Auftrag und der Nachprüfungsentscheidung kein beträchtlicher Zeitabstand liegen; deshalb sei es überflüssig, die Entscheidung eigens als die Verjährung unterbrechende Handlung zu erwähnen. Somit sei der Schluß zwingend, daß der Hinweis in Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe b nur Entscheidungen betreffe, die ohne Rückgriff auf das Verfahren des schriftlichen Prüfungsauftrags ergangen seien.

Schließlich zeige der Umstand, daß alle übrigen Unternehmen, bei denen unangemeldete Nachprüfungen durchgeführt worden seien, die gegen sie ergangenen Entscheidungen unter Umständen nicht angefochten hätten, in denen sie dies nach der Auffassung von Panasonic erfolgreich hätten tun können, daß sie die Auffassung der Klägerin hierzu nicht teilten; dies sei sicherlich von Bedeutung.

#### *Verletzung von Grundrechten*

Der zweite allgemeine Klagegrund von *Panasonic* bezieht sich auf das Recht jedes einzelnen, vor Erlaß einer ihn merklich beschwerenden Entscheidung gehört zu werden. Dieses Recht gehöre zu den Grundrechten, die wesentlicher Bestandteil des Gemeinschaftsrechts seien; es sei insbesondere dann von Bedeutung, wenn eine Entscheidung getroffen werde, die „erhebliche und weitgehende Verpflichtungen“ auferlege. Eine Entscheidung nach Artikel 14 habe solche Wirkungen, da sie den Beamten der Kommission sehr umfangreiche Nachprüfungsbefugnisse einräume und für das Unternehmen zu Geldstrafen und/oder periodischen Strafzahlungen führen könne, wenn es ihr nicht nachkomme.

Nach diesem Grundsatz habe ein Unternehmen in Verfahren nach Artikel 14 folgende Rechte:

- auf vorherige Mitteilung von der Absicht der Kommission, eine Entscheidung zu treffen,
- auf rechtzeitige Mitteilung von der Absicht der Kommission, diese Entscheidung durchzuführen,
- auf die Möglichkeit, rechtlichen Rat zuzuziehen, der zum Schutz seiner Interessen in vernünftigem Maße erforderlich ist.

Da die Kommission diese Rechte nicht respektiert habe, habe *Panasonic* keinen

Rat hinsichtlich ihrer Rechte und Verpflichtungen im Falle von Nachprüfungen einholen und nicht feststellen können, ob bestimmte Unterlagen ihrer Art nach nicht den Nachprüfungsbefugnissen der Kommission unterlegen hätten. Außerdem habe sie sich nicht darauf vorbereiten können, bei der Nachprüfung in vollem Umfange mitzuwirken.

Die *Kommission* führt in ihrer Klagebeantwortung aus, der von Panasonic angezogene Grundsatz gebe dem Unternehmen, bei dem die Nachprüfungen durchzuführen seien, keinen Anspruch auf vorherige Ankündigung der Nachprüfungen. Panasonic könne sein Argument auf keine Belegstelle im Gemeinschafts- oder im nationalen Recht stützen. Den Gemeinschaftsorganen sei kein Beleg für die Auffassung bekannt, es bestehe ein Anspruch auf vorherige Ankündigung einer ordnungsgemäß angeordneten und völlig rechtmäßigen, auf ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung beruhenden Suche nach Unterlagen, die für Nachprüfungen eines schweren Verstoßes gegen öffentliches Recht benötigt würden.

Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs unterliege in allen Rechtsordnungen Ausnahmen. Für Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, um ein Beispiel zu nehmen, gelte dies bei der — nicht völlig zweifelsfreien — Annahme, daß der in diesem Artikel enthaltene Grundsatz nicht nur für natürliche, sondern auch für juristische Personen gelte: Zum Gemeinschaftsrecht ergebe sich darüber hinaus klar aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß Grundrechte nicht unbeschränkt gelten, sondern Beschränkungen unterlägen, die in Übereinstimmung mit dem öffentlichen Interesse aufgestellt oder von den durch die Gemeinschaft verfolgten Gesamtzielen gerechtfertigt seien.

Im übrigen treffe es zu, daß Nachprüfungen in den Geschäftsräumen einer Firma niemals eine Bagatelle darstellten und nicht ohne hinreichenden Grund durchgeführt werden sollten.

Panasonic trage vor, eine Entscheidung, mit der eine Firma verpflichtet werde, Nachprüfungen zu dulden, „erlege dieser erhebliche und weitgehende Verpflichtungen auf“. In Wirklichkeit bestehe aber die einzige Verpflichtung darin, die Nachprüfungen zu dulden. Kommissionsbeamte könnten nicht durch Entscheidungen ermächtigt werden, Unterlagen abzulichten, die für die Nachprüfungen irrelevant seien oder gesetzlichen Privilegien oder dem Berufsgeheimnis unterlägen. Würden die Rechte eines Unternehmens im Laufe von Nachprüfungen verletzt, so werde ihm dagegen Rechtsschutz gewährt. Leiste eine Firma einer Entscheidung nicht Folge, so könnten natürlich Geldbußen gegen sie festgesetzt werden; dies könne jedoch nur in einer weiteren Entscheidung geschehen, vor deren Erlaß die Firma sicherlich Anspruch auf rechtliches Gehör habe. Schließlich sei darauf hinzuweisen, daß die Nachprüfungsbefugnisse der Kommission im Verhältnis zu denen vieler nationaler Behörden der Mitgliedstaaten der EWG und anderer demokratischer Staaten erheblich beschränkt seien.

Es gehöre nicht zu den vier Klagegründen von Panasonic, daß ein Unternehmen, bei dem Nachprüfungen vorgenommen werden sollten, Anspruch auf Aufschub dieser Nachprüfungen habe, bis sein Rechtsvertreter eintreffe. Dennoch könne dies kurz geprüft werden. Zunächst habe der Umstand, daß die Kommissionsbeamten mit ihren Nachprüfungen begonnen hätten, ohne die Ankunft des Solicitors abzuwarten, im vorliegenden Falle die Interessen von Panasonic in keiner Weise beeinträchtigt. Panasonic sei auch nicht in der Lage gewesen, für

ihre Ansicht irgendeine — gemeinschaftsrechtliche, dem Recht eines Mitgliedstaats der EWG oder dem Recht eines Nichtmitgliedstaats angehörige — Bestimmung zu zitieren; weiter müsse man dann, wenn man anerkenne, daß ein Unternehmen keinen Anspruch auf vorherige Mitteilung von Nachprüfungen habe, auch anerkennen, daß es keinen Anspruch auf Aufschub der Nachprüfungen habe, bis ein Jurist seiner Wahl zur Verfügung stehe. Anderenfalls ergäbe sich dieselbe Gefahr der Vernichtung oder Abänderung von Unterlagen, die zu vermeiden gerade Ziel von unangekündigten Nachprüfungen sei.

*Panasonic* erwidert, wenn das Recht, im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 11 vor Erlaß einer Entscheidung gehört zu werden, ein Grundrecht sei, wie die Kommission dies zugestehe, dann müsse dieses Recht auch im Verfahren nach Artikel 14 gewährleistet sein.

Das Recht eines Unternehmens, sich auf Nachprüfungen vorzubereiten und Rechtsbehelfe bereits vor Durchführung der Nachprüfungen zu ergreifen, könne sich stützen auf

- den Umstand, daß die Kommission in ihrer Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 den Zeitpunkt des Beginns der Nachprüfung bestimme; damit solle unter anderem bezweckt werden sicherzustellen, daß das Unternehmen bereits vorab das Datum kenne, an dem die Nachprüfungen beginnen würden, so daß es sich hierauf angemessen vorbereiten und gegebenenfalls Rechtsmittel gegen die Entscheidung einlegen könne;
- den Umstand, daß alle Entscheidungen im Rahmen der Verordnung Nr. 17 unter den im Vertrag aufgeführten Bedingungen der Überprüfung durch den Gerichtshof unterlägen; dazu gehöre die dem Gerichtshof in Artikel

185 EWG-Vertrag übertragene Befugnis, die Durchführung der angefochtenen Handlung auszusetzen.

Diese Rechte würden auch in der Literatur anerkannt.

Das Recht, rechtlichen Beistand zu suchen, müsse nicht unbedingt ein eigenes Grundrecht neben den vorgenannten Rechten sein. Werde aber das Grundrecht auf hinreichende Mitteilung von der Absicht, eine Entscheidung zu treffen und diese durchzuführen, ordnungsgemäß beachtet, so sei auch die Achtung dieses Rechts gewährleistet.

Daß die Befugnisse der Beklagten beschränkter seien als die von Behörden der Mitgliedstaaten, könne kein Grund dafür sein, einem Unternehmen den Grundrechtsschutz gegenüber der Kommission zu versagen.

In ihrer Gegenerwidmung trägt die *Kommission* vor, die Auffassung von *Panasonic* beruhe auf der ganz unzutreffenden Annahme, Nachprüfungen seien ein erhebliches, schädigendes und ständiges Vorgehen, das die Interessen der betroffenen Firma beeinträchtige. Die Inspektoren entschieden aber nichts und zögen auch keine Schlüsse. Nachprüfungen ähnelten einer ordnungsgemäß angeordneten amtlichen Durchsuchung nach nationalem Recht, nicht aber einem gerichtlichen Verfahren. Die Kommission treffe die Entscheidung, die Bücher und Geschäftsunterlagen einer Firma einzusehen, aufgrund einer Nachprüfungs-, nicht aber aufgrund einer richterlichen Befugnis. Unter diesem Umständen habe das Unternehmen ganz offenkundig keinen Anspruch darauf, gehört zu werden.

Zu Artikel 11 habe die Kommission niemals gesagt, er gewähre einen Anspruch auf rechtliches Gehör, noch, daß er ein Grundrecht schaffe.

In Artikel 11 werde ganz einfach die Möglichkeit eingeräumt, freiwillig einem Auskunftsverlangen der Kommission zu entsprechen. Auf keinen Fall aber könne ein Grundrecht auf rechtliches Gehör vor Beginn von Nachprüfungen akzeptiert werden, da ein solches Recht die Effektivität der Nachprüfungen gefährden würde.

Aus den gleichen Gründen könne nicht angenommen werden, daß ein Unternehmen ein Recht darauf habe, sich auf Nachprüfungen vorzubereiten.

Panasonic führe in ihrer Erwiderung aus, das Recht eines Unternehmens auf hinreichend frühzeitige Mitteilung der Absicht der Kommission, eine Nachprüfungsentscheidung durchzuführen, solle diesem Unternehmen die Möglichkeit sichern, einen Rechtsbehelf zu ergreifen. Hierzu sei zu sagen, daß es mit den Vertragsbestimmungen, der Rechtsprechung des Gerichtshofes und der Praxis der Kommission völlig unvereinbar wäre, von der Notwendigkeit auszugehen, zwischen dem Erlaß einer Entscheidung und ihrer Durchführung noch eine Frist nach der Mitteilung einzuräumen.

Daß in der Entscheidung ein Zeitpunkt festgesetzt werden müsse, bedeutet nicht, daß dieser Zeitpunkt dem Unternehmen bekanntgemacht werden müsse. Eine solche Auslegung wäre nur möglich, wenn nachgewiesen wäre, daß die Entscheidung dem Unternehmen mitzuteilen sei.

Das Vorbringen müsse auch insoweit zurückgewiesen werden, als es sich auf Artikel 185 stütze. Da nicht einmal die Erhebung einer Klage vor dem Gerichtshof zur Aussetzung der Durchführung einer Kommissionsentscheidung führe, sei unverständlich, wie der reinen Möglichkeit, eine solche Klage zu erheben, eine solche Wirkung beigemessen werden könne. Außerdem sei das Unternehmen,

bei dem Nachprüfungen durchgeführt würden, gleichwohl geschützt, da es selbst in einer nach Durchführung der Nachprüfungen erhobenen Klage — erfolgreich — beantragen könne, daß von Kommissionsbeamten angefertigte Ablichtungen nicht vor dem Endurteil des Gerichtshofes verwendet werden dürften.

Die Kommission habe mit ihren Ausführungen, ihre eigenen Befugnisse seien beschränkt, nicht sagen wollen, daß keine Notwendigkeit für den Schutz von Grundrechten gegen diese Befugnisse bestehe, sondern nur, daß eine Auslegung vermieden werden solle, die zur weiteren Beschränkung dieser Befugnisse bis zu dem Punkt, wo sie völlig ineffizient seien, führen würde.

#### *Feblende oder unzureichende Begründung*

*Panasonic* trägt vor, die Entscheidung der Kommission sei jedenfalls nur mangelhaft begründet

Nach der feststehenden Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse die Begründung im vorliegenden Fall ins einzelne gehen, da die Entscheidung eine besonders schwerwiegende Maßnahme enthalte, die das Unternehmen seiner Grundrechte beraubt, es Geldbußen oder periodischen Strafzahlungen ausgesetzt und ein Abweichen von der bisherigen Praxis der Kommission dargestellt habe.

Die Kommission habe in keiner Weise begründet, warum sie nach Artikel 14 Absatz 3 vorgegangen sei, ohne zuvor formlose Nachprüfungen durchgeführt zu haben. Sie habe nur festgestellt, es sei erforderlich, eine Entscheidung zu erlassen, was sicherlich einer fehlenden Begründung gleichzuachten sei. Selbst wenn die Umstände auf die in der Entscheidung tatsächlich Bezug genommen werde, als Begründung aufgefaßt werden könnten, so würden doch die Rechts- und Sachverhaltsgrundsätze nicht dargelegt, auf denen die Entscheidung beruhe;

insbesondere müsse dargelegt werden, warum die Kommission nicht zunächst ein formloses Verfahren eingeschlagen habe.

Dieses Fehlen einer angemessenen Begründung sei ein zusätzlicher Klagegrund, dessentwegen der Gerichtshof die Entscheidung aufheben solle.

In ihrer Klagebeantwortung führt die *Kommission* aus, sie sei nicht gehalten gewesen, zunächst formlose Nachprüfungen vorzunehmen; daher sei sie auch nicht gehalten gewesen, zu begründen, warum sie dies nicht getan habe. Sie habe jedoch Gründe dafür angegeben, daß Nachprüfungen erforderlich gewesen seien (nämlich Informationen, die Anlaß zu der Annahme gegeben hätten, daß ein Ausfuhrverbot vorliege); diese Begründung reiche aus. Könne die Kommission zwischen mehreren Verfahrensweisen wählen, so müsse sie in ihrer Entscheidung begründen, warum sie das eingeschlagene Verfahren gewählt habe, sicherlich aber nicht, warum sie nicht eine andere Verfahrensweise vorgezogen habe.

Schließlich stelle die angefochtene Entscheidung keine besonders schwerwiegende Maßnahme dar, beraube das Unternehmen nicht seiner Grundrechte, und weiche von keiner früheren Praxis ab: All dies habe es der Kommission ermöglicht, ihre Gründe nur kurz darzulegen.

Eine solche Begründung habe der Gerichtshof im Falle einer Entscheidung, mit der Nachprüfungen angeordnet worden seien, für ausreichend erachtet (Rechtssache 31/59, *Acciaieria di Brescia*, bereits zitiert).

*Panasonic* erwidert, selbst wenn die Kommission hätte zwischen mehreren Verfahrensweisen wählen dürfen — das bestreite sie —, hätte sie in ihrer Entscheidung begründen müssen, warum sie eine Verfahrensweise einer anderen vor-

gezogen habe. Die Kommission trage vor, sie könne nicht gezwungen sein, zu begründen, warum sie keine andere Verfahrensweise eingeschlagen habe. Nichtsdestoweniger sei sie verpflichtet, zu begründen, warum sie eine bestimmte Verfahrensweise vorgezogen habe.

Die Begründungspflicht sei im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung, da die Entscheidung völlig von der früheren veröffentlichten Praxis abweiche und gleichlaufende frühere Entscheidungen nicht nur sehr selten gewesen, sondern auch nicht veröffentlicht worden seien. Die Kommission habe vorgetragen, eine Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 könne ohne vorheriges formloses Nachprüfungsverfahren getroffen werden, wenn entweder aufgrund von Verhandlungen mit dem Unternehmen feststehe, daß es einer Nachprüfung nicht freiwillig zustimmen werde, oder wenn Anlaß zu der Annahme bestehe, daß erhebliche Unterlagen entweder von dem fraglichen Unternehmen oder von irgendeinem anderen an der vermuteten Verletzung beteiligten Unternehmen verheimlicht oder vernichtet werden könnten. In der Entscheidung werde nicht einmal angedeutet, daß hier eine dieser Voraussetzungen vorgelegen habe. Die Kommission könne tatsächlich nicht behaupten, *Panasonic* habe Nachprüfungen nicht freiwillig zugestimmt, weil die Kommission vor den Nachprüfungen keinen Kontakt zu der Firma aufgenommen habe. Hinsichtlich der zweiten Voraussetzung habe die Kommission keinen Anlaß zu der Annahme gehabt, *Panasonic* werde wahrscheinlich wichtige Unterlagen verheimlichen oder vernichten.

Schließlich sei der Hinweis der Kommission auf die Rechtssache *Acciaieria di Brescia* für die vorliegende Klage unerheblich, da die Hohe Behörde in diesem Fall keine Wahl zwischen Verfahren ähnlich derjenigen gehabt habe, die der

Kommission eigener Auffassung nach gemäß Artikel 14 zustehe.

In ihrer Gegenerwiderung weist die *Kommission* darauf hin, eine ohne vorherige Mitteilung getroffene Nachprüfungsentscheidung sei immer dann gerechtfertigt, wenn der Verdacht einer ernsthaften Verletzung von Gemeinschaftsrecht, beispielsweise eines Ausführverbots, bestehe. Panasonic jedoch scheine zu glauben, daß eine solche Entscheidung nur zulässig sei, wenn das Unternehmen der Kommission falsche oder irreführende Auskünfte erteilt habe; es lasse sich leicht zeigen, daß auch diese Voraussetzung im vorliegenden Fall erfüllt sei. In der angefochtenen Entscheidung sei ausdrücklich niedergelegt, daß die Kommission Kenntnis von dem Umstand erlangt habe, daß Panasonic von Kunden verlangt habe, nicht auszuführen. In ihr sei auch festgehalten, daß die National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH, eine deutsche Panasonic-Konzerngesellschaft, in der Anmeldung ihrer Vertriebsvereinbarung ein Verbot der Ausfuhr aus dem Vereinigten Königreich nach Deutschland nicht erwähnt habe. Melde ein Unternehmen eine Vereinbarung im Sinne der Verordnung Nr. 17 an, so sei es rechtlich verpflichtet, keine falschen Auskünfte zu erteilen. Ein Ausfuhrverbot aus dem Vereinigten Königreich sei zweifelsfrei zum Vorteil von Panasonic GmbH gewesen. Panasonic GmbH und Panasonic UK seien beide 100 %ige Töchter derselben Mutter. Somit ergebe sich klar aus der Entscheidung, daß das Unternehmen, bei dem Nachprüfungen durchzuführen seien, der Kommission bereits einen Umstand verheimlicht zu haben scheine, der bei der Beurteilung seines Wettbewerbsverhaltens von einiger Bedeutung sei.

Panasonic trage weiter vor, daß die Begründung insofern unzureichend sei, als eine Entscheidung, die von früherer

„veröffentlichter Praxis“ abweiche, besonders umfangreich begründet werden müsse. Mit der angefochtenen Entscheidung sei die Kommission — wie bereits dargelegt — jedoch nicht von ihrer früheren Praxis abgewichen. Weiter müßten Nachprüfungsentscheidungen nicht veröffentlicht werden. Schließlich könne, wenn eine solche Entscheidung angemessen begründet sei, nicht ernsthaft behauptet werden, daß sie ungültig sei, weil andere ähnliche Entscheidungen in der Vergangenheit nicht veröffentlicht worden seien.

Die Klägerin trage vor, in der Entscheidung finde sich kein Hinweis darauf, daß Panasonic Unterlagen wahrscheinlich verheimlichen würde. Der Umstand jedoch daß die National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH in ihrer Anmeldung nicht erwähnt habe, daß ein Ausfuhrverbot bestehe, habe die Kommission zu der Annahme berechtigt, Panasonic sei erforderlichenfalls bereit, Unterlagen hinsichtlich dieses Verbots zu verheimlichen. Die Unrichtigkeit der Anmeldung der National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH sei in der Entscheidung erwähnt worden. Der beste Nachweis dafür, daß ein Unternehmen wahrscheinlich Unterlagen verheimlichen werde, sei offenkundig der Beweis, daß es dies in der Vergangenheit getan habe — ein solcher Beweis sei aber aus selbstverständlichen Gründen normalerweise nicht greifbar; die Kommission sei deshalb verpflichtet, diese Möglichkeit auf der Grundlage der Unterlagen zu beurteilen, die ihr zur fraglichen Zeit vorlägen.

Nach Auffassung von Panasonic habe die Kommission keinen Grund zu der Annahme gehabt, Panasonic würde wichtige Unterlagen wahrscheinlich verheimlichen. Ein solcher Grund sei aber gegeben: Der Panasonic-Konzern habe bereits einen wichtigen Umstand verheimlicht.

Schließlich ermögliche Artikel 47 EGKS-Vertrag entgegen der Ansicht von Panasonic der Hohen Behörde ausdrücklich die Wahl zwischen der Einholung von Auskünften und dem Vornehmen von Nachprüfungen. Artikel 37 ähnele deshalb sehr wesentlich Artikel 14 der Verordnung Nr. 17.

*Die Verhältnismäßigkeit der Entscheidung*

Panasonic trägt vor, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordere nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß Maßnahmen der Organe „angemessen und erforderlich sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen“. Eine Nachprüfungsentscheidung, der kein formloser Prüfungsauftrag vorausgegangen sei, erfülle diese Voraussetzungen nur, wenn die Lage besonders ernst sei und eine außerordentliche Dringlichkeit sowie die Notwendigkeit absoluter Geheimhaltung vor der Durchführung der Nachprüfung gegeben seien. Aus den Begründungserwägungen zur Entscheidung folge kein solcher Umstand, so daß die Entscheidung selbst dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspreche.

Demgegenüber glaubt die *Kommission*, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange nur eine vernünftige Beziehung zwischen der Maßnahme und dem, „was angemessen und erforderlich sei, um die angestrebten Ziele zu erreichen“, schließe also beschwerende Maßnahmen zur Erreichung unzureichender Ziele aus. Unter den gegebenen Umständen sei das Verfahren der Kommission zweifelsfrei angemessen und erforderlich gewesen; es sei das einzige Verfahren gewesen, mit dem die Verheimlichung oder Vernichtung möglicher Beweisstücke für eine ernsthafte Verletzung von Gemeinschaftsrecht habe verhindert werden können.

Panasonic erwidert, die von ihr vorge schlagenen Kriterien für das Vorliegen

der Verhältnismäßigkeit einer Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 seien im wesentlichen Thiesing, Schröter, Hochbaum, „Les ententes et les positions dominantes dans le droit de la CEE“, entnommen, die die Kommission selbst in ihrer Klagebeantwortung zustimmend zitiert habe.

Panasonic übernehme die Ausführungen von Generalanwalt Roemer in der Rechtssache Brescia. Der Generalanwalt habe dabei zunächst ausgeführt, daß dann, wenn verschiedene Maßnahmen gleichermaßen angemessen seien, diejenige ergriffen werden sollte, die das bestmögliche Ergebnis mit dem geringsten Aufwand erreiche und den Bürger am wenigsten belaste. Er habe hinzugefügt, daß eine Nachprüfung nach einer Entscheidung „nur ausgeübt werden kann, wenn [ihre] Notwendigkeit im konkreten Fall besonders dargetan ist, d. h. etwa wenn Auskünfte verweigert worden sind oder wenn der begründete Verdacht besteht, daß eingeholte Auskünfte lückenhaft oder unrichtig sind“. Die Voraussetzungen lägen hier nicht vor, da sich die Klägerin weder geweigert noch früher eine Auskunft erteilt habe.

In ihrer Gegenerwidmung führt die *Kommission* aus, die von Panasonic angeführte Literatur schildere Voraussetzungen, die im vorliegenden Fall gerade gegeben seien, unterstütze aber in keiner Weise das Vorbringen der Klägerin.

Es sei nicht erforderlich, auf die Anwendbarkeit der in den Schlußanträgen von Generalanwalt Roemer enthaltenen Kriterien auf den vorliegenden Fall, in dem die Nachprüfungen keinen „weitreichenden Eingriff“ in ihre Tätigkeiten darstellten, einzugehen; anzumerken sei jedoch,

— daß ein Verfahren nicht als „angemessen“ und als geeignet bezeichnet werden könne, „das bestmögliche Er-

gebnis“ zu erzielen, das einem Unternehmen die Möglichkeit eröffne, Unterlagen zu vernichten oder zu verheimlichen, das der Kommission bereits früher wichtige Umstände verheimlicht habe,

- daß im vorliegenden Fall tatsächlich Auskünfte verweigert worden oder eingeholte Auskünfte lückenhaft oder unrichtig seien, da eine mit der Klägerin verwandte Firma der Kommission eine lückenhafte Anmeldung habe zukommen lassen.

Wenn eine irreführende Beantwortung eines Auskunftsverlangens es erforderlich und angemessen mache, Nachprüfungen ohne vorherige Mitteilung vorzunehmen,

so könne man nicht ernsthaft behaupten, daß es sich im Falle einer unrichtigen Anmeldung anders verhalte.

#### IV — Mündliche Verhandlung

Die National Panasonic (UK) Limited, vertreten durch Barrister David Vaughan, Inner Temple, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater John Temple Lang als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 18. März 1980 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. April 1980 vorgetragen.

### Entscheidungsgründe

- 1 Mit ihrer Klage vom 24. August 1979 beantragt die National Panasonic (UK) Limited, eine Firma, die ihren Sitz im Vereinigten Königreich hat (im folgenden National Panasonic), gemäß Artikel 173 und 174 EWG-Vertrag die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 1979 über eine Nachprüfung aufgrund von Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 des Rates. Weiter beantragt sie, der Kommission aufzugeben, National Panasonic alle Ablichtungen herauszugeben, die Beamte der Kommission bei dieser Nachprüfung machten, alle Vermerke zu vernichten, die bei dieser Gelegenheit angefertigt wurden, und diese Unterlagen, Vermerke oder Informationen nicht weiter zu verwenden.
- 2 Die Klägerin ist eine Gesellschaft englischen Rechts, eine Tochtergesellschaft der japanischen Matsushita Electric Industrial Company und im Vereinigten Königreich Alleinvertriebshändlerin elektronischer Waren der Marken National Panasonic und Technics, die für den Einzelhandel bestimmt sind. Eine andere Tochtergesellschaft der Matsushita-Konzerns ist die National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH in der Bundesrepublik Deutschland, die dort National-Panasonic-Erzeugnisse vertreibt.

- 3 Am 11. Januar 1977 meldete die deutsche Gesellschaft bei der Kommission eine Vereinbarung über den Vertrieb von National-Panasonic-Erzeugnissen an und beantragte ein Negativattest oder eine Erklärung nach Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag.
- 4 Die Anmeldung enthielt keinen Hinweis darauf, ob die Vereinbarung mit einem Ausfuhrverbot in einem anderen Mitgliedstaat verbunden war. Aufgrund von Informationen, welche die Kommission erhalten hatte, war es jedoch wahrscheinlich, daß National Panasonic seine Zwischenhändler verpflichtet hatte, Erzeugnisse der Marken National Panasonic und Technics nicht in andere Mitgliedstaaten zu reexportieren.
- 5 Aufgrund dieser Informationen glaubte sich die Kommission zu der Annahme berechtigt, daß die Klägerin nach wie vor an gegen Artikel 85 EWG-Vertrag verstößenden Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen beteiligt sei; sie beschloß deshalb, eine Nachprüfung gemäß der Verordnung Nr. 17 des Rates, genauer nach deren Artikel 14 Absatz 3, durchzuführen. Deshalb erließ sie am 22. Juni 1979 die angefochtene Entscheidung, die nach ihrem Artikel 3 dadurch zugestellt wurde, daß sie den Vertretern des betroffenen Unternehmens unmittelbar vor Beginn der Nachprüfung durch die mit der Nachprüfung beauftragten Beamten der Kommission übergeben wurde.
- 6 Die Nachprüfung wurde am 27. Juni 1979 von zwei hierzu beauftragten Beamten der Kommission durchgeführt. Diese fanden sich in Begleitung eines Beamten des Office of Fair Trading, der im Vereinigten Königreich zuständigen Behörde, die nach Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung Nr. 17 anzuhören war, in den Geschäftsräumen der National Panasonic in Slough, Berkshire, ein. Sie stellten die Entscheidung dadurch zu, daß sie sie den Leitern dieser Firma übergaben, und begannen dann mit der Nachprüfung, ohne das Eintreffen des Rechtsberaters der Firma abzuwarten. Sie verließen die Geschäftsräume der Firma am selben Tage unter Mitnahme von Ablichtungen mehrerer Unterlagen und von während der Nachprüfung angefertigten Vermerken.
- 7 Die Klägerin bestreitet, daß diese Nachprüfung ordnungsgemäß erfolgt sei, mit der Begründung, die ihr zugrunde liegende Entscheidung der Kommission sei rechtswidrig. Sie stützt ihre Klage auf vier Klagegründe: Die Entscheidung verletze Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 sowie Grundrechte, sie

sei unzureichend begründet und sie widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

*a) Die Verletzung von Artikel 14 der Verordnung Nr. 17*

- 8 Die Klägerin macht zunächst geltend, die angefochtene Entscheidung sei rechtswidrig, weil sie Buchstaben und Geist des Artikels 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 des Rates widerspreche. Bei richtiger Auslegung sehe diese Bestimmung ein zweistufiges Verfahren vor; die Kommission dürfe ein Unternehmen erst dann durch Entscheidung verpflichten, Nachprüfungen zu dulden, wenn sie versucht habe, diese Nachprüfungen auf der Grundlage eines schriftlichen Prüfungsauftrags an ihre eigenen Beamten durchzuführen. Für diese Auslegung sprächen auch Artikel 11 der Verordnung Nr. 17, der ähnlich strukturiert sei und ein zweistufiges Verfahren zwingend vorschreibe, sowie Artikel 13 Absatz 1, wo zwischen Nachprüfungen unterschieden werde, die die Kommission für angezeigt halte, und solchen, die sie in einer Entscheidung angeordnet habe.
- 9 Dieses Vorbringen ist nicht begründet. Nach der achten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 17 muß die Kommission, um die ihr anvertraute Aufgabe erfüllen zu können, über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln im gemeinsamen Markt zu wachen, „im gesamten Bereich des gemeinsamen Marktes über die Befugnis verfügen, Auskünfte zu verlangen und Nachprüfungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um die durch Artikel 85 Absatz (1) verbotenen Vereinbarungen, Beschlüsse, und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen sowie die durch Artikel 86 verbotene mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung zu ermitteln“. Hierfür sind in der Verordnung unterschiedliche Verfahren vorgesehen; dies zeigt, daß die der Kommission übertragenen Befugnisse auf dem Gebiet der Auskünfte anderen Bedingungen unterliegen als auf dem Gebiet der Nachprüfungen.
- 10 Die Absätze 2, 3 und 5 des Artikel 11, der die Befugnis der Kommission betrifft, die von ihr für erforderlich gehaltenen Auskünfte einzuholen, lauten wie folgt:
- „2. Richtet die Kommission ein Auskunftsverlangen an ein Unternehmen oder an eine Unternehmensvereinigung, so übermittelt sie der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet sich der Sitz des

Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung befindet, gleichzeitig eine Abschrift dieses Verlangens.

3. In ihrem Verlangen weist die Kommission auf die Rechtsgrundlage und den Zweck des Verlangens sowie auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe *b* für den Fall der Erteilung einer unrichtigen Auskunft vorgesehenen Zwangsmaßnahmen hin.
5. Wird eine von Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen verlangte Auskunft innerhalb einer von der Kommission festgesetzten Frist nicht oder nicht vollständig erteilt, so fordert die Kommission die Auskunft durch Entscheidung an. Die Entscheidung bezeichnet die geforderten Auskünfte, bestimmt eine angemessene Frist zur Erteilung der Auskünfte und weist auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe *b* und Artikel 16 Absatz (1) Buchstabe *c* vorgesehenen Zwangsmaßnahmen sowie auf das Recht hin, vor dem Gerichtshof gegen die Entscheidung Klage zu erheben.“

Diese Befugnis ist also tatsächlich in einem zweistufigen Verfahren auszuüben. Der zweite Abschnitt, in dem die Kommission eine Entscheidung erläßt, die „die geforderten Auskünfte bezeichnet“, kann erst eingeleitet werden, wenn der erste Abschnitt, in dem die Kommission an ein Unternehmen oder an eine Unternehmensvereinigung ein Auskunftsverlangen richtet, ohne Erfolg geblieben ist.

- 11 Artikel 14 der Verordnung, der die „Nachprüfungsbefugnisse“ der Kommission betrifft, weist einen anderen Aufbau auf. In seinen Absätzen 2 und 3 werden die Voraussetzungen für die Ausübung der Nachprüfungsbefugnisse definiert; sie lauten wie folgt:

„2. Die mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission üben ihre Befugnisse unter Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrags aus, in dem der Gegenstand und der Zweck der Nachprüfung bezeichnet sind und in dem auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe *c* vorgesehenen Zwangsmaßnahmen für den Fall hingewiesen wird, daß die angeforderten Bücher oder sonstigen Geschäftsunterlagen nicht vollständig vorgelegt werden. Die Kommission unterrichtet die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet die Nachprüfung vorgenommen werden soll, rechtzeitig vor der Nachprüfung über den Prüfungsauftrag und die Person des beauftragten Bediensteten.

3. Unternehmen und Unternehmensvereinigungen sind verpflichtet, die Nachprüfungen zu dulden, welche die Kommission in einer Entscheidung angeordnet hat. Die Entscheidung bezeichnet den Gegenstand und den Zweck der Nachprüfung, bestimmt den Zeitpunkt des Beginns der Nachprüfung und weist auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe c und Artikel 16 Absatz (1) Buchstabe d vorgesehenen Zwangsmaßnahmen sowie auf das Recht hin, vor dem Gerichtshof gegen die Entscheidung Klage zu erheben.“

Aufgrund dieser Bestimmungen ist es sicherlich nicht ausgeschlossen, daß die Kommission ohne Erlaß einer Entscheidung Nachprüfungen allein aufgrund eines schriftlichen Prüfungsauftrags an ihre Bediensteten vornimmt; andererseits ist nicht ersichtlich, warum sie eine Entscheidung im Sinne des Absatzes 3 nur sollte erlassen können, wenn sie zuvor eine Nachprüfung durch schlichten Auftrag durchzuführen versuchte. Während also in Artikel 11 Absatz 5 der Erlaß einer Entscheidung der Kommission ausdrücklich davon abhängig gemacht wird, daß zuvor ein Auskunftsverlangen an die Betroffenen gerichtet wurde, und in Absatz 3 die wesentlichen Bestandteile eines solchen Verlangens exakt aufgeführt werden, wird in Artikel 14 das Nachprüfungsverfahren durch Entscheidung von keiner derartigen Vorbedingung abhängig gemacht.

- 12 Zu Unrecht beruft sich die Klägerin für ihre Auffassung auf Artikel 13 der Verordnung, nach dessen Absatz 1 die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission Nachprüfungen vornehmen, welche die Kommission aufgrund von Artikel 14 Absatz 1 *oder* in einer Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 angeordnet hat. Daß die beiden Nachprüfungsverfahren in dieser Bestimmung durch das Wörtchen „*oder*“ getrennt sind, läßt klar erkennen, daß diese beiden Verfahren nicht notwendig nacheinander angewandt werden müssen, sondern daß sie zwei alternative Nachprüfungsmöglichkeiten darstellen, unter denen die Wahl je nach den Umständen des Einzelfalls getroffen werden kann.
- 13 Daß die einschlägigen Regelungen in den Artikeln 11 und 14 voneinander abweichen, erklärt sich im übrigen aus den unterschiedlichen Erfordernissen, denen diese beiden Bestimmungen gerecht werden. Während die Auskünfte, die zu erlangen die Kommission für nützlich hält, im allgemeinen ohne Mitwirkung der Unternehmen und Unternehmensverbände, die sie erteilen sollen, nicht erlangt werden können, sind Nachprüfungen nicht notwendig an die gleiche Voraussetzung gebunden. Sie dienen im allgemeinen dazu, durch

Maßnahmen, wie sie in Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 17 aufgeführt sind, die Richtigkeit und die Tragweite von Informationen zu überprüfen, die die Kommission bereits besitzt, setzen also nicht unbedingt eine vorherige Mitwirkung der Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen voraus, die die für die Kontrolle unerläßlichen Unterlagen innehaben.

- 14 Die Klägerin trägt weiter vor, wenn Artikel 14 der Verordnung abweichend von Artikel 11 dahin gehend auszulegen wäre, daß er der Kommission den Erlaß einer Nachprüfungsentscheidung ohne vorherige Durchführung einer Nachprüfung im Sinne des Artikels 14 Absatz 2 erlaubte, so könnte die Kommission bei Auskunftsverlangen auf das Verfahren dieses Artikels zurückgreifen und damit die Voraussetzungen des Artikels 11 und die Garantien umgehen, die den Unternehmen und Unternehmensvereinigungen dort gegeben würden.
- 15 Dieses Vorbringen berücksichtigt nicht den Unterschied zwischen den „Auskünften“ des Artikels 11 und den „Nachprüfungen“ des Artikels 14. Daß die beauftragten Bediensteten der Kommission im Rahmen der Nachprüfung Auskünfte zu besonderen konkreten Fragen verlangen können, die sich aus den von ihnen geprüften Büchern und Geschäftsunterlagen ergeben, läßt noch nicht den Schluß zu, daß eine Nachprüfung in ein Verfahren übergeht, das ausschließlich darauf gerichtet ist, Auskünfte im Sinne des Artikels 11 der Verordnung zu erhalten.
- 16 Nach alledem ist der erste Klagegrund nicht begründet.

*b) Die Verletzung von Grundrechten*

- 17 Weiter wird mit der Klage geltend gemacht, die Kommission habe Grundrechte der Klägerin, insbesondere das Recht auf vorherige Mitteilung von der Absicht, eine sie betreffende Entscheidung durchzuführen, das Recht auf Anhörung vor Erlaß einer beschwerenden Entscheidung und das Recht, von der Möglichkeit nach Artikel 185 EWG-Vertrag Gebrauch zu machen, eine Aussetzung der Durchführung dieser Entscheidung zu beantragen, dadurch verletzt, daß sie ihr nicht vorab Mitteilung von der Entscheidung gemacht habe, mit der die Nachprüfung angeordnet worden sei. Insoweit beruft sich die Klägerin insbesondere auf Artikel 8 der europäischen Konvention zum

Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, wonach „jedermann . . . Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs“ hat. Diese Rechte müßten mit den erforderlichen Änderungen auch für juristische Personen gelten.

- 18 Der Gerichtshof hat bereits in seinem Urteil vom 14. Mai 1974 (Rechtssache 4/73, Nold/Kommission, Slg. 1974, 491, 507) ausgesprochen, daß die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die er gemäß den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und den internationalen Verträgen, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, zu wahren hat.
- 19 Während in Artikel 8 der Menschenrechtskonvention, soweit er für juristische Personen gilt, der Grundsatz ausgesprochen wird, daß Behörden nicht in die Ausübung der in Absatz 1 gewährten Rechte eingreifen, wird in Absatz 2 ein solcher Eingriff für statthaft erklärt, „insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist“.
- 20 Wie sich aus der siebten und achten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 17 ergibt, sollen die der Kommission in Artikel 14 der Verordnung übertragenen Befugnisse ihr die Erfüllung des ihr im EWG-Vertrag erteilten Auftrags ermöglichen, über die Beachtung der Wettbewerbsregeln im gemeinsamen Markt zu wachen. Nach Absatz 4 der Präambel zum EWG-Vertrag, nach Absatz 3 Buchstabe f und nach den Artikeln 85 und 86 sollen diese Regeln Wettbewerbsverfälschungen zum Schaden des öffentlichen Interesses, der einzelnen Unternehmen und der Verbraucher vermeiden helfen. Die Ausübung der Kommission in der Verordnung Nr. 17 übertragenen Befugnisse dient der Aufrechterhaltung der vom Vertrag gewollten Wettbewerbsordnung, die Unternehmen zu achten haben. Somit wird das Recht, auf das sich die Klägerin beruft, nicht dadurch gefährdet, daß der Kommission in der Verordnung Nr. 17 Befugnisse zur Durchführung von Nachprüfungen ohne vorherige Mitteilung eingeräumt werden.

- 21 Zur Auffassung der Klägerin, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör vor Erlaß einer sie betreffenden Entscheidung sei im vorliegenden Falle verletzt worden, ist zu sagen, daß dieser Anspruch im wesentlichen im Rahmen von Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gegeben ist, die auf die Abstellung einer Zuwiderhandlung oder auf Feststellung einer Rechtswidrigkeit gerichtet sind, beispielsweise der Verfahren nach der Verordnung Nr. 99/63 der Kommission vom 25. Juli 1963 (ABl. L 127). Das Nachprüfungsverfahren nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 betrifft demgegenüber nicht die Abstellung einer Zuwiderhandlung oder die Feststellung einer Rechtswidrigkeit; es soll der Kommission vielmehr nur ermöglichen, die Unterlagen zusammenzustellen, die erforderlich sind, um die Richtigkeit und die Tragweite einer bestimmten Sach- und Rechtslage zu überprüfen. Erst wenn die auf diese Weise zusammengetragenen Beurteilungskriterien nach Auffassung der Kommission die Eröffnung eines Verfahrens im Sinne der Verordnung Nr. 99/63 zulassen, ist das Unternehmen oder der Unternehmensverband gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und gemäß der Verordnung Nr. 99/63 vor Erlaß einer solchen Entscheidung zu hören. Dieser Wesensunterschied zwischen Entscheidungen am Ende eines solchen Verfahrens und Nachprüfungsentscheidungen erklärt gerade den Wortlaut des Artikels 19 Absatz 1, wo die Entscheidungen der Kommission aufgeführt sind, vor denen die Betroffenen zu hören sind, die Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung aber nicht erwähnt ist.
- 22 Das Vorbringen schließlich, mangels einer vorherigen Unterrichtung habe die Klägerin das ihr in Artikel 185 EWG-Vertrag eröffnete Recht nicht ausüben können, beim Gerichtshof Aussetzung der Durchführung der streitigen Entscheidung zu beantragen, kann sich nicht auf Artikel 185 stützen. Dort wird nämlich vorausgesetzt, daß eine Entscheidung ergangen ist und Rechtswirkungen erzeugt, während die vorherige Mitteilung, die nicht empfangen zu haben die Klägerin der Kommission vorwirft, dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung hätte vorausgehen müssen und keine bindenden Wirkungen hätte haben können.
- 23 Sonach greift auch der zweite Klagegrund nicht durch.

*c) Mangelnde Begründung*

- 24 Die Klägerin hält die angefochtene Entscheidung weiter für rechtswidrig, weil sie nicht oder nicht hinreichend begründet sei; in ihr werde insbesondere in keiner Weise dargelegt, warum die Kommission im vorliegenden Fall nach Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 vorgegangen sei und nicht zunächst formlose Nachprüfungen unternommen habe.
- 25 In Artikel 14 Absatz 3 sind die wesentlichen Teile der Begründung einer Nachprüfungsentscheidung aufgeführt: Sie „bezeichnet den Gegenstand und den Zweck der Nachprüfung, bestimmt den Zeitpunkt des Beginns der Nachprüfung und weist auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe *c* und Artikel 16 Absatz (1) Buchstabe *d* vorgesehenen Zwangsmaßnahmen sowie auf das Recht hin, vor dem Gerichtshof gegen die Entscheidung Klage zu erheben“.
- 26 In der Begründung zur angefochtenen Entscheidung wird der verfolgte Zweck bezeichnet, nämlich Umstände nachzuprüfen, aus denen sich das Vorliegen eines vertragswidrigen Ausführverbotes ergeben könnte, und auf die in Artikel 15 Absatz (1) Buchstabe *c* und in Artikel 16 Absatz (1) Buchstabe *d* der Verordnung Nr. 17 vorgesehenen Zwangsmaßnahmen hingewiesen. In ihren Artikeln 1 und 2 werden ferner die Punkte aufgeführt, auf die sich die beschlossene Nachprüfung zu beziehen, sowie angegeben, an welchem Ort und zu welcher Zeit sie zu erfolgen hat. In Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidung werden endlich die in Artikel 173 EWG-Vertrag eröffneten Klagemöglichkeiten gegen eine solche Entscheidung vor dem Gerichtshof erwähnt.
- 27 Demgemäß entspricht die angefochtene Entscheidung den in der Verordnung Nr. 17 enthaltenen Voraussetzungen für ihre Begründung; auch dieser Klagegrund ist somit zurückzuweisen.

*d) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

- 28 Die Klägerin trägt schließlich vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei eine ohne Vorverfahren erlassene Nachprüfungsentscheidung nur dann verhältnismäßig, wenn die Lage besonders ernst sei und eine außerordentliche Dringlichkeit sowie die Notwendigkeit absoluter Geheimhaltung

der Durchführung der Nachprüfung gegeben seien. Da in der Begründung zur angefochtenen Entscheidung keiner dieser Umstände angegeben sei, verstoße sie gegen diesen Grundsatz.

- 29 Ob sich die Kommission für Nachprüfungen durch schlichten Auftrag oder für in einer Entscheidung angeordnete Nachprüfungen entscheidet, hängt nicht von diesen Umständen ab, sondern von den Erfordernissen einer den Besonderheiten des Einzelfalls angemessenen Untersuchung.
- 30 Da die angefochtene Entscheidung der Kommission nur erlauben sollte, die für die Beurteilung einer möglichen Vertragsverletzung erforderlichen Umstände zusammenzutragen, hat die Kommission nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zwecken gehandelt und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit somit nicht verletzt.
- 31 Da auch dieser letzte Klagegrund somit nicht durchgreift, ist die Klage als unbegründet abzuweisen.

#### Kosten

- 32 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.
- 33 Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie hat daher die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird als unbegründet abgewiesen.**

## 2. Die Klägerin hat die Kosten zu tragen.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Juni 1980.

Der Kanzler  
A. Van Houtte

Der Präsident  
H. Kutscher

### SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 30. APRIL 1980<sup>1</sup>

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

Eine englische Firma, die National Panasonic (UK) Limited, hat gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag diese Klage gegen eine Entscheidung der Kommission vom 22. Juni 1979 erhoben, mit der sie verpflichtet wurde, gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 Nachprüfungen zu dulden.

Soweit hier einschlägig, lautet Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 wie folgt:

„Nachprüfungsbefugnisse der Kommission

1. Die Kommission kann zur Erfüllung der ihr ... in Vorschriften nach Artikel 87 des Vertrages übertragenen Aufgaben bei Unternehmen ... alle erforderlichen Nachprüfungen vornehmen.

Zu diesem Zweck verfügen die beauftragten Bediensteten der Kommission über folgende Befugnisse:

- a) die Bücher und sonstigen Geschäftsunterlagen zu prüfen;
- b) Abschriften oder Auszüge aus Büchern und Geschäftsunterlagen anzufertigen;
- c) mündliche Erklärungen an Ort und Stelle anzufordern;
- d) alle Räumlichkeiten, Grundstücke und Transportmittel der Unternehmen zu betreten.

2. Die mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission üben ihre Befugnisse unter Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrags aus, in dem der Gegenstand und der Zweck der

<sup>1</sup> — Aus dem Englischen übersetzt.