

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

9. November 1994 *

In der Rechtssache T-46/92

The Scottish Football Association, Gesellschaft schottischen Rechts, niedergelassen in Glasgow (Vereinigtes Königreich), vertreten durch Ian S. Forrester, QC, zugelassen in Schottland, und Solicitor Alasdair R. M. Bell, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Marc Loesch, 8, rue Zithe, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Julian Currall, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremliis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 31. März 1992 in einem Verfahren nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom

* Verfahrenssprache: Englisch.

16. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (IV/33.742 — TESN/Football Authorities),

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Schintgen, der Richter R. García-Valdecasas,
H. Kirschner, B. Vesterdorf und K. Lenaerts,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12.
Juli 1994,

folgendes

Urteil

Sachverhalt und Verfahren

- 1 Die Klägerin ist eine Gesellschaft schottischen Rechts in der Rechtsform einer „company limited by guarantee“, die hauptsächlich aus Fußballvereinen und -organisationen besteht und die Aufgabe hat, den Fußball in Schottland zu fördern und die Interessen der schottischen Vereine auf allen Ebenen zu vertreten.

2 Am 5. Dezember 1991 sandte die Kommission der Klägerin ein Schreiben, das auf Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, 13, S. 204, im folgenden: Verordnung Nr. 17) gestützt war. In diesem Schreiben, in dem die einschlägigen Passagen dieses Artikels sowie Auszüge aus Artikel 15 der Verordnung Nr. 17 wiedergegeben waren, verwies die Kommission auf eine von „The European Sports Network“ (im folgenden: TESN) eingereichte Beschwerde und gab ihrer Besorgnis darüber Ausdruck, daß die Klägerin anscheinend die Absicht habe, das TESN daran zu hindern, argentinische Fußballspiele in Schottland zu übertragen. Die Klägerin habe in dieser Sache offenbar mit dem Argentinischen Fußballverband gemäß Artikel 47 der Satzung der Federation of International Football Associations (im folgenden: FIFA) Verbindung aufgenommen, durch den der Exekutivausschuß der FIFA dazu ermächtigt werde, ein neues Regelwerk für die internationale Fernsehübertragung von Fußballspielen zu schaffen. Nach den Informationen, über die die Kommission verfüge, sei eine solche neue Regelung noch nicht geschaffen worden. Die Rechtsgrundlage der Anfrage der Klägerin beim Argentinischen Fußballverband sei daher nicht klar. Die Klägerin wurde daher aufgefordert — „damit die Untersuchung der Angelegenheit in voller Kenntnis des Sachverhalts und in ihrem richtigen wirtschaftlichen Zusammenhang durchgeführt werden kann“ —, folgende Fragen zu beantworten:

- „1) Auf welcher Rechtsgrundlage erfolgte Ihre Anfrage beim Argentinischen Fußballverband?

- 2) Gibt es bis zur Schaffung einer neuen Regelung durch den Exekutivausschuß gemäß Artikel 47 der Satzung der FIFA zwischen den nationalen Verbänden, die Mitglieder der FIFA sind, Vereinbarungen über die Übertragung von Fußballspielen von einem Land in ein anderes?

- 3) Gibt es Weisungen der FIFA, ihres Exekutivausschusses oder eines anderen juristischen oder ausführenden Organs für die Anwendung des Artikels 47 oder des früheren Artikels 37 in bezug auf diese Übertragungen bis zur Schaffung einer neuen Regelung?

- 4) Legen Sie bitte Kopien Ihres Schriftwechsels mit dem Argentinischen Fußballverband über die Fernsehübertragung von argentinischen Fußballspielen durch das TESN vor.“

Für die Beantwortung dieser Fragen war eine Frist von vier Wochen festgesetzt. In diesem Zusammenhang verwies die Kommission auf Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17.

- 3 Am 14. Januar 1992 antwortete die Klägerin wie folgt:

„...“

Ihr Auskunftsverlangen hat uns etwas erstaunt. In Schottland und auch in anderen Ländern ist allgemein anerkannt, daß die Übertragung von Fußballspielen im Fernsehen negative Auswirkungen auf die Besucherzahlen bei Fußballspielen haben kann. Wir sind verpflichtet, Fußball als Sport, und zwar sowohl als Zuschauersport wie auch als Aktivensport zu unterstützen und zu fördern. Das Fernsehen ist ein ausgezeichnetes Medium, um das Ansehen und die Unterstützung des Spiels zu fördern, es kann aber auch, zur falschen Zeit eingesetzt, dem Spiel schaden, insbesondere dadurch, daß es die Zahl derjenigen verringert, die normalerweise als Zuschauer zu einem Fußballspiel kommen würden.

Aus diesen Gründen scheut sich der Verband nicht, festzustellen, daß er eine Politik verfolgt und weiter verfolgen wird, mit der versucht wird, eine gewisse Kontrolle über Fernsehübertragungen von Fußballspielen in Schottland auszuüben, wenn diese den allgemeinen Interessen des schottischen Fußballs schaden könnten.

Fußballverbände haben überall in der Welt die gleichen Sorgen. Deshalb konsultieren wir uns regelmäßig aus Gründen der Höflichkeit im Rahmen der internationalen Fußballverbände, um Kollisionen zwischen Fußball im Fernsehen und ‚Live‘-Fußball zu vermeiden. Unseres Erachtens brauchen wir keine ‚Rechtsgrundlage‘, um ein Schreiben an einen anderen Fußballverband zu rechtfertigen, in dem wir diesen auf unser beiderseitiges Interesse daran hinweisen, die Vorteile und die Nachteile, die sich aus der Übertragung von ausländischen Spielen im Fernsehen ergeben können, im Gleichgewicht zu halten.

Uns ist nicht bekannt, wann die FIFA die geplante Überbearbeitung ihrer Regeln auf diesem Gebiet abschließen wird.

Offen gesagt verstehen wir nicht, warum Herr Baron in dieser Sache eine solche Hektik zeigt und warum die Kommission so entschieden tätig geworden ist.

Wir sind bereit, uns mit Ihnen zu jeder Zeit zusammzusetzen, um unsere Auffassungen zu dem Gesamthema Fernsehen gegen ‚Live‘-Fußball zu erläutern, aber wir denken offen gesagt, daß die Kommission, was die argentinische Frage angeht, sich keine Sorgen über einen Schriftwechsel zwischen zwei Bruderverbänden zu machen braucht, in dem es darum geht, wie dem Fußballspiel am besten gedient werden kann.“

Da die Kommission nicht reagierte, fragte die Klägerin am 11. März 1992 schriftlich an, ob ihr Schreiben vom 14. Januar bei der Kommission eingegangen sei.

- 4 In der Folge richtete die Kommission mit Telefax vom 31. März 1992 eine auf denselben Tag datierte Entscheidung über ein Verfahren nach Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 an die Klägerin; die förmliche Zustellung dieser Entscheidung erfolgte einige Tage später. In dieser Entscheidung forderte sie die Klägerin unter Androhung eines Zwangsgeldes von 500 ECU pro Tag dazu auf, ihr binnen zwei

Wochen nach Zustellung die im Schreiben vom 5. Dezember 1991 verlangten Auskünfte zu erteilen (Artikel 1 und 2 und Anhang). In Artikel 3 der Entscheidung wird darauf hingewiesen, daß diese gemäß den Artikeln 173 und 185 des Vertrages mit einer Klage beim Gericht angefochten werden könne. In den Begründungserwägungen der Entscheidung gibt die Kommission den Gegenstand der vom TESN eingereichten Beschwerde wieder (Nrn. 1 und 2), erinnert an das mit dem ursprünglichen Auskunftsverlangen verfolgte Ziel und stellt fest, daß die Antwort der Klägerin vom 14. Januar 1992 unvollständig sei (Nr. 3); sie weist darauf hin, daß sie die verlangten Auskünfte benötige, um ihre Untersuchung fortsetzen zu können (Nr. 4), und gibt die von ihr für angemessen gehaltene Frist für die Beantwortung der Entscheidung (Nr. 6) sowie die Höhe des Zwangsgeldes an, das für den Fall in Aussicht gestellt wird, daß die Klägerin der Entscheidung nicht nachkommt (Nrn. 7 und 8).

5 Auf diese Entscheidung antwortete die Klägerin am 15. April 1992 mit einem Schreiben, in dem sie zunächst unterstrich, daß sie sich durch das Verhalten der Kommission, die auf keines der beiden Schreiben geantwortet habe, die sie im Januar und März 1992 an sie gerichtet habe, sehr ungerecht behandelt fühle; zu den vier in der Entscheidung gestellten Fragen äußerte sie sich sodann wie folgt:

- 1) Für den Schriftwechsel der Klägerin mit einem anderen Fußballverband könnten mehrere Rechtsgrundlagen genannt werden. Nach der Satzung der Klägerin bestehe ihre Aufgabe darin, den Fußball in Schottland in jeder Hinsicht zu fördern; es gehöre zur Erfüllung dieser Aufgabe, an andere Verbände zu schreiben. Die Klägerin habe den argentinischen Verband darum gebeten, gemäß Artikel 47 der Satzung der FIFA und der feststehenden Praxis der Fußballverbände in der ganzen Welt vor der Übertragung von argentinischen Fußballspielen in Schottland konsultiert zu werden. Der als Anlage beigefügte Schriftwechsel belege eindeutig, daß die Klägerin nicht versucht habe, die Fernsehübertragung von argentinischen Fußballspielen in Schottland zu verbieten.
- 2) Die Regeln der FIFA für die internationale Verwertung und Übertragung von Fußballspielen im Fernsehen würden derzeit überprüft. Bis zum Abschluß dieser Überprüfung halte die Klägerin sich (ebenso wie andere nationale Fußballverbände in der ganzen Welt) weiter an die bestehende Übung, vor Fernsehübertragungen die betreffenden Verbände zu konsultieren.

- 3) Der Klägerin sei keine Weisung der FIFA, ihres Exekutivausschusses oder irgendeines juristischen oder ausführenden Organs der FIFA bekannt, die sich auf die Anwendung des Artikels 47 (oder des früheren Artikels 37) der Satzung der FIFA auf diese Übertragungen beziehe.
- 4) Die Klägerin fügte ihrem Schreiben Kopien der an den argentinischen Verband gerichteten Schreiben als Anlage bei.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 6 Unter diesen Umständen hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben, die am 10. Juni 1992 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen worden ist.
- 7 Nach Klageerhebung hat die Kommission in einem am 24. Juni 1992 an die Klägerin gerichteten Schreiben bestätigt, daß deren Antworten im Schreiben vom 15. April 1992 ausreichend gewesen seien und die in der Entscheidung der Kommission verlangten Angaben enthalten hätten und daß die Klägerin folglich dieser Entscheidung in vollem Umfang nachgekommen sei.
- 8 Das schriftliche Verfahren hat einen ordnungsgemäßen Verlauf genommen; die Kommission hat keine Gegenerwiderung eingereicht. Mit am 17. Juli 1992 eingereichtem Schriftsatz hat die Kommission eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben; das Gericht (Erste Kammer) hat die Entscheidung über diese Einrede durch Beschluß vom 28. Oktober 1992 dem Endurteil vorbehalten. Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Erste Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Auf Antrag der Klägerin ist eine für den 13. Oktober 1993 vorgesehene Sitzung vertagt worden.

9 Die mündliche Verhandlung hat am 12. Juli 1994 stattgefunden. Die Vertreter der Parteien haben mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

10 Die Klägerin beantragt,

— die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen;

— die Entscheidung, die die Kommission am 31. März 1992 an sie gerichtet hat, für nichtig zu erklären;

— alle sonstigen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Rechtspflege erforderlichen Maßnahmen zu treffen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Kommission beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— sie zumindest als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

- 11 Zur Begründung ihrer Einrede der Unzulässigkeit trägt die Kommission im wesentlichen vor, unter den konkreten Umständen des Falles besitze die Klägerin kein Rechtsschutzinteresse, da sie der angefochtenen Entscheidung vor der Klageerhebung nachgekommen sei, ohne jemals das Recht der Kommission zu bestreiten, die in Rede stehenden Auskünfte zu verlangen. Eine Nichtigserklärung dieser Entscheidung habe folglich keinerlei Nutzen. Zudem habe die Klägerin durch die Entscheidung keinen materiellen Schaden erlitten; sie habe sie nämlich vor der Beantwortung nicht angefochten, obwohl sie in Artikel 3 davon unterrichtet worden sei, welche Rechtsbehelfe ihr offengestanden hätten.
- 12 Die Klägerin ist der Ansicht, ein Rechtsakt bleibe unabhängig davon rechtswidrig, ob man sich ihm unterwerfe oder nicht. Aus Artikel 173 Absatz 4 EG-Vertrag gehe hervor, daß sie sehr wohl ein Interesse daran habe, eine Entscheidung anzufechten, die speziell an sie gerichtet sei und in der ihr ein Zwangsgeld angedroht werde, obwohl eine solche Maßnahme nicht geboten gewesen sei. Da die Kommission ihre Befugnis zum Erlaß von Entscheidungen mißbräuchlich ausgeübt habe, habe sie, die Klägerin, ein berechtigtes Interesse daran, sicherzustellen, daß ein solcher Mißbrauch nicht wieder vorkomme. In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin hinzugefügt, die angefochtene Entscheidung sei zu einer Zeit ergangen, als Verhandlungen über die Fernsehübertragung von Fußballspielen auf europäischer Ebene zwischen der Kommission und den nationalen Fußballverbänden aufgenommen worden seien. Diese Verhandlungen seien noch im Gange. Durch ihre Klage habe die Klägerin sich daher gegen die konkrete Gefahr absichern wollen, daß im Rahmen dieser Verhandlungen weitere nicht gerechtfertigte Entscheidungen wie die mit der vorliegenden Klage angefochtene an sie gerichtet würden.
- 13 Unter diesen Umständen stellt das Gericht zunächst fest, daß die rein verfahrensrechtlichen Rügen, die die Klägerin gegen die Entscheidung richtet, sich im wesentlichen auf das Vorbringen beschränken, daß der Übergang der Kommission vom ersten Abschnitt ihrer Untersuchung — demjenigen des „einfachen“ Auskunftsverlangens — zum zweiten Abschnitt — demjenigen des Auskunftsverlangens in Form einer Entscheidung — eine unverhältnismäßige und verfrühte Maßnahme dargestellt habe. Es ist jedoch festzustellen, daß, wie aus den Artikeln

11 Absatz 5, 15 Absatz 1 Buchstabe b und 16 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 17 hervorgeht, für Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, gegen die eine solche Entscheidung ergeht, eine größere Gefahr besteht, daß eine Sanktion verhängt wird, als bei einem „einfachen“ Auskunftsverlangen. Sie können nämlich mit einer Geldbuße belegt werden, weil sie die verlangten Auskünfte nicht „innerhalb der gesetzten Frist“ erteilt haben, und es kann gegen sie ein Zwangsgeld festgesetzt werden, um sie dazu anzuhalten, Auskünfte „vollständig und richtig“ zu erteilen. Daraus folgt, daß der Umstand, daß die Kommission Auskünfte mit einer Entscheidung verlangt, als solcher geeignet ist, die Rechtsstellung des Betroffenen zu beeinträchtigen; diesem darf daher, auch wenn er grundsätzlich zur Beantwortung der ihm gestellten Fragen bereit ist, ein berechtigtes Interesse daran nicht abgesprochen werden, daß die Kommission nicht verfrüht zur Phase der Entscheidung übergeht, ohne die Kriterien des Artikels 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 erfüllt zu haben.

- 14 Dieses Rechtsschutzinteresse bleibt selbst dann bestehen, wenn die Entscheidung mit der die Erteilung von Auskünften angeordnet wird, vor ihrem Adressaten im Zeitpunkt der Erhebung der Nichtigkeitsklage bereits vollzogen worden ist, da die Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Darüber hinaus kann die Nichtigklärung einer solchen Entscheidung selbst Rechtswirkungen insbesondere dadurch erzeugen, daß die Kommission verpflichtet wird, die sich aus dem Urteil des Gerichts ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, und daß verhindert wird, daß die Kommission erneut so vorgeht (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 53/85, AKZO Chemie/Kommission, Slg. 1986, 1965, Randnr. 21, und vom 26. April 1988 in der Rechtssache 207/86, Apesco/Kommission, Slg. 1988, 2151, Randnr. 16). Dies gilt besonders im vorliegenden Fall, da die auf europäischer Ebene zwischen der Kommission und den nationalen Fußballverbänden über die Frage der Fernsehübertragung von Fußballspielen geführten Verhandlungen immer noch im Gange sind, wie die Parteien in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben. Die Klägerin muß daher jederzeit damit rechnen, daß die Kommission neue Auskunftsverlangen an sie richtet. Sie hat daher weiterhin ein berechtigtes Interesse daran, daß der Gemeinschaftsrichter klärt, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen die Kommission die Befugnis hat, auf diesem Gebiet im Wege der Entscheidung vorzugehen.

- 15 Die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist folglich zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

- 16 Zur Begründung ihrer Klage beruft sich die Klägerin auf fünf Klagegründe, mit denen sie eine Verletzung der Begründungsverpflichtung nach Artikel 190 EG-Vertrag, einen Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der ordnungsgemäßen Verwaltung und des Vertrauensschutzes sowie die Mißachtung von Grundrechten geltend macht.

Zum Klagegrund der unzureichenden Begründung der angefochtenen Entscheidung

Vorbringen der Parteien

- 17 Die Klägerin trägt vor, entgegen Artikel 190 des Vertrages habe die Kommission die angefochtene Entscheidung nicht ausreichend begründet, obwohl ihre Begründungspflicht im Zusammenhang der vorliegenden Rechtssache besonders wichtig gewesen sei. Die Kommission habe nämlich wichtige Tatsachen nicht erwähnt. Insbesondere werde in der Entscheidung das Schreiben vom 11. März 1992 verschwiegen, in dem die Klägerin die Kommission gefragt habe, ob diese ihre ursprüngliche Antwort erhalten habe. Dadurch, daß dieses Schreiben in der Begründung der Entscheidung nicht erwähnt werde, entstehe der Eindruck, daß die Klägerin absichtlich eine Verschleppungstaktik verfolgt habe, durch die die Untersuchungen der Kommission hätten behindert werden sollen. Schließlich habe es die Klägerin entgegen den Angaben in Nummer 8 der Entscheidung in ihrem Schreiben vom 14. Januar 1992 nicht „abgelehnt“, die verlangten Auskünfte zu erteilen: Sie habe einen Teil der Fragen beantwortet und vorgeschlagen, das gesamte Problem in einer Besprechung zu erörtern.
- 18 Die Kommission macht geltend, sie habe in den Nummern 1 bis 4, 6 und 8 der angefochtenen Entscheidungen die Hauptgründe für den Erlaß der Entscheidung dargestellt. Mit der Bezugnahme auf die ursprüngliche Beschwerde habe die Entscheidung dazu eingeladen, die im Schreiben vom 5. Dezember 1991 gestellten Fragen mit den Antworten im Schreiben vom 14. Januar 1992 zu vergleichen. Aus diesem Vergleich ergebe sich, daß die Kommission das Schreiben vom 14. Januar 1992 zu Recht als eine Weigerung verstanden habe, die verlangten Auskünfte vollständig zu erteilen.

Würdigung durch das Gericht

- 19 Nach ständiger Rechtsprechung hat die Pflicht zur Begründung von Einzelfallentscheidungen den Zweck, dem Gemeinschaftsrichter die Überprüfung der Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu ermöglichen und den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, daß er erkennen kann, ob die Entscheidung begründet oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der ihre Anfechtung ermöglicht; dabei hängt der Umfang der Begründungspflicht von der Art des Rechtsakts und den Umständen ab, unter denen er erlassen wurde (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 4. Juni 1992 in der Rechtssache C-181/90, Consorgan/Kommission, Slg. 1992, I-3557, Randnr. 14).
- 20 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, daß die angefochtene Entscheidung nach einem Schriftwechsel zwischen den Parteien ergangen ist und daß in ihr genau das Auskunftsverlangen wiederholt wird, das Gegenstand dieses Schriftwechsels war. Es läßt sich daher nicht die Auffassung vertreten, daß die Entscheidung die Klägerin überrascht haben könnte und daß sie folglich einer besonders eingehenden Begründung bedurft hätte.
- 21 Was sodann die von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung angeführte Begründung angeht, ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission zunächst den Sachverhalt zusammengefaßt hat, der ihrem Schreiben vom 5. Dezember 1991 zugrunde lag, mit dem sie von der Klägerin die betreffenden Auskünfte verlangt hatte, und dann in Nummer 3 festgestellt hat, daß im Antwortschreiben vom 14. Januar 1992 „die verlangten Auskünfte nicht vollständig erteilt worden sind“ („failed to provide the information requested in complete form“). Darüber hinaus hat die Kommission in Nummer 4 ausgeführt, daß die verlangten Auskünfte, insbesondere der Schriftwechsel der Klägerin mit dem Argentinischen Fußballverband, zur Beurteilung des Verhaltens der Klägerin im Hinblick auf die Artikel 85 Absatz 1 und 86 EG-Vertrag erforderlich seien. Zwischen den Parteien ist aber unstrittig, daß dieser Schriftwechsel auf das mit dem Schreiben vom 5. Dezember 1991 an die Klägerin gerichtete „einfache“ Auskunftsverlangen hin nicht vorgelegt worden ist. Unter diesen Umständen war die Kommission nicht verpflichtet, eingehender zu begründen, daß die erteilten Auskünfte unvollständig waren.

- 22 Außerdem war die Klägerin offenbar in der Lage, die Bedeutung der angefochtenen Entscheidung zu verstehen, da sie innerhalb der ihr gesetzten Frist von zwei Wochen eine Antwort gegeben hat, die die Kommission als vollständig und ausreichend angesehen hat.
- 23 Soweit die Klägerin der Kommission schließlich vorwirft, diese habe in der angefochtenen Entscheidung weder ihr Gesprächsangebot noch ihre Bitte um Bestätigung des Empfangs ihres ersten Schreibens erwähnt, so ist diese Rüge als nicht schlüssig anzusehen. Diese Unterlassung war nämlich nicht geeignet, die Klägerin daran zu hindern, die Bedeutung der angefochtenen Entscheidung zu verstehen oder ihre Verteidigungsmöglichkeiten gegenüber der Entscheidung einzuschränken oder schließlich die gerichtliche Überprüfung durch das Gericht zu behindern. Die Kommission war daher nicht verpflichtet, diese Punkte in der Begründung der Entscheidung zu erörtern.
- 24 Das Gericht ist folglich der Ansicht, daß die angefochtene Entscheidung als ausreichend begründet im Sinne von Artikel 190 EG-Vertrag anzusehen ist und daß der Klagegrund der unzureichenden Begründung zurückzuweisen ist.

Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vorbringen der Parteien

- 25 Die Klägerin stützt diesen Klagegrund im wesentlichen auf das Vorbringen, unter den tatsächlichen Umständen des vorliegenden Falles sei das Vorgehen der Kommission gemessen am Verhalten der Klägerin unverhältnismäßig und übertrieben gewesen, als sie der Klägerin durch eine Entscheidung ein Zwangsgeld angedroht habe, obwohl sie ihr Ziel dadurch hätte erreichen können, daß sie die Klägerin einfach — gegebenenfalls telefonisch — aufgefordert hätte, die Antworten zu ergänzen, die diese bereits in ihrem Schreiben vom 14. Januar 1992 gegeben habe. Die

Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sei aber in Sachen, in denen es auch um Sanktionen gehe, besonders wichtig, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. November 1956 in der Rechtssache 8/55 (*Fédération charbonnière de Belgique*/Hohe Behörde, Slg. 1955-1956, 297) entschieden habe.

- 26 Nach Ansicht der Klägerin besteht die entscheidende Frage im vorliegenden Fall darin, ob einem Bürger, der sich bemühe, auf ein Auskunftsverlangen zu antworten, dessen Antwort aber angeblich nicht ausreichend sei, Zwangsgelder angedroht werden dürfte. Für den Fall einer absichtlichen Verweigerung der Zusammenarbeit, durch die das Verfahren verschleppt werden solle, könne dies bejaht werden. Eine solche Maßnahme dürfe jedoch dann nicht getroffen werden, wenn ein Bürger sich bemüht habe, einem Auskunftsverlangen nachzukommen, angeboten habe, mit den zuständigen Beamten zusammenzutreffen, um das betreffende Problem zu erörtern, ein zweites Schreiben an die Kommission gerichtet habe und, statt eine Antwort zu erhalten, von der Kommission nichts gehört habe.
- 27 Die Kommission entgegnet, selbst bei einem sehr oberflächlichen Vergleich der von ihr im Schreiben vom 5. Dezember 1991 gestellten Fragen und der Antworten der Klägerin im Schreiben vom 14. Januar 1992 ergebe sich, daß diese die zweite und die dritte Frage mehr oder weniger ignoriert habe und, was die anderen Fragen angehe, zu verstehen gegeben habe, daß die „argentinische Angelegenheit“ die Kommission nichts angehe, während das Angebot, allgemeine Punkte zu erörtern, sich nicht auf die konkreten Fragen an die Klägerin bezogen habe. Die Kommission folgert daraus, daß sie zu Recht der Ansicht gewesen sei, daß ihr ursprüngliches Auskunftsverlangen auf Ablehnung gestoßen sei. In Anbetracht einer solchen Ablehnung und mit Rücksicht darauf, daß Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 nur ein zweistufiges Verfahren in zwei Abschnitten vorsehe, sei sie vollkommen rechtmäßig und im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unmittelbar zum zweiten Abschnitt, demjenigen des Auskunftsverlangens durch Entscheidung, übergegangen.
- 28 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission hinzugefügt, sie habe gegenüber der Firma TESN, die eine Beschwerde eingereicht habe und die ein Verfahren wegen Untätigkeit der Kommission hätte in Gang setzen können, Pflichten gehabt. Die Klägerin habe ihrerseits ausdrücklich anerkannt, daß die beiden von der Kommission im Schreiben vom 5. Dezember 1991 und in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung gesetzten Fristen für die Beantwortung der gestellten Fragen ausgereicht hätten.

Würdigung durch das Gericht

- 29 Zunächst ist festzustellen, daß der von der Klägerin geltend gemachte Klagegrund sich nicht auf die sachliche Rechtmäßigkeit des an sie gerichteten Auskunftsverlangens bezieht, da die Klägerin die Befugnis der Kommission, ihr die vier in Rede stehenden Fragen zu stellen, nicht bestreitet. Ihre einzige Rüge besteht darin, daß es verfrüht und unverhältnismäßig gewesen sei, daß die Kommission die Entscheidung, mit der der Klägerin ein Zwangsgeld angedroht worden sei, erlassen habe, anstatt einen formlosen Schriftwechsel mit der Klägerin fortzusetzen.
- 30 Was sodann die Frage angeht, ob die Kommission dadurch, daß sie unter den Umständen des vorliegenden Falles die angefochtene Entscheidung erlassen hat, Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 richtig angewendet hat, ist darauf hinzuweisen, daß dieser Artikel nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Ausübung der Befugnis der Kommission, die Auskünfte zu verlangen, die sie für erforderlich hält, ein zweistufiges Verfahren vorsieht, dessen zweiter Abschnitt, in dem die Kommission eine Entscheidung erläßt, die die geforderten Auskünfte bezeichnet, erst eingeleitet werden kann, wenn der erste Abschnitt, in dem die Kommission ein Auskunftsverlangen versendet, ohne Erfolg geblieben ist (vgl. Urteil vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 136/79, National Panasonic/Kommission, Slg. 1980, 2033, Randnr. 10).
- 31 Was die Frage betrifft, welche Mittel die Kommission im ersten Abschnitt des Voruntersuchungsverfahrens einzusetzen hat, hat der Gerichtshof entschieden, daß die Verordnung Nr. 17 der Kommission weitgehende Untersuchungsbefugnisse verliehen und die betroffenen Bürger dazu verpflichtet hat, an den Untersuchungsmaßnahmen aktiv mitzuwirken; aufgrund dieser Verpflichtung müssen sie alle den Gegenstand der Untersuchung betreffenden Informationsquellen für die Kommission bereithalten (Urteil vom 18. Oktober 1989 in der Rechtssache 374/87, Orkem/Kommission, Slg. 1989, 3283, Randnrn. 22 und 27). Das Vorbringen der Klägerin, die angefochtene Entscheidung wäre nur dann gerechtfertigt gewesen, wenn sie die Erfüllung der Aufgabe der Kommission offenkundig behindert hätte, ist folglich zurückzuweisen. Aufgrund der Verpflichtung zur aktiven Mitwirkung, die für die betroffenen Bürger während des Voruntersuchungsverfahrens besteht, kann schon eine passive Reaktion als solche den Erlaß einer förmlichen Entscheidung gemäß Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 rechtfertigen.

- 32 Im Lichte dieser Überlegungen sind daher die Antworten zu prüfen, die die Klägerin in ihrem Schreiben vom 14. Januar 1992 auf das Auskunftsverlangen vom 5. Dezember 1991 gegeben hat. Dabei stellt das Gericht fest, daß die Klägerin auf die erste Frage hin angegeben hat, sie habe keine Rechtsgrundlage nachzuweisen, wenn sie an den Argentinischen Fußballverband schreiben wolle, und daß sie als Antwort auf die zweite Frage ausgeführt hat, sie verfüge nicht über die verlangten Informationen. Anstatt die dritte Frage zu beantworten, hat sie angeboten, allgemeine mündliche Erklärungen abzugeben; den Schriftwechsel zwischen der Klägerin und dem Argentinischen Fußballverband, dessen Vorlage als vierte Frage gefordert worden war, hat die Klägerin überhaupt nicht vorgelegt. Das Gericht ist der Ansicht, daß diese Antworten nicht als Ausdruck aktiver Mitwirkung seitens der Klägerin angesehen werden können.
- 33 Darüber hinaus hat die Klägerin erklärt, sie denke „offen gesagt, daß die Kommission, was die argentinische Frage angeht, sich keine Sorgen über einen Schriftwechsel zwischen Bruderverbänden zu machen braucht ...“ („we honestly think that as to the Argentinian matter, the Commission need not be troubled about an exchange of correspondance between two fraternal associations ...“). Diese Bemerkung ist objektiv als eine höfliche, aber bestimmte Ablehnung der Zusammenarbeit mit der Kommission auf diesem Gebiet anzusehen. Unter diesen besonderen Voraussetzungen war die Kommission nicht verpflichtet, einen längeren formlosen Schriftwechsel fortzusetzen oder in einen mündlichen Dialog mit der Klägerin einzutreten, die nur einen Teil der verlangten Auskünfte erteilt hatte. Die Kommission war berechtigt, zum zweiten Abschnitt des Voruntersuchungsverfahrens, dem des Auskunftsverlangens durch Entscheidung, überzugehen, ohne daß dieses Vorgehen als unverhältnismäßig angesehen werden könnte.
- 34 Aus den gesamten vorstehenden Überlegungen ergibt sich, daß die Kommission Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 richtig angewendet hat und daß der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit daher zurückzuweisen ist.

Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung

Vorbringen der Parteien

- 35 Die Klägerin verweist auf die Urteile des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1983 in der Rechtssache 179/82 (Lucchini/Kommission, Slg. 1983, 3083) und vom 8. November 1983 in den verbundenen Rechtssachen 96/82 bis 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 und 110/82 (IAZ u. a./Kommission, Slg. 1983, 3369) und macht geltend, sie habe nicht ahnen können, daß ihr Schreiben vom 14. Januar 1992 nicht dem Auskunftsverlangen der Kommission entspreche. Da es an einer Reaktion der Kommission, die nicht einmal das Schreiben der Klägerin vom 11. März 1992 beantwortet habe, fehle, hätte die angefochtene Entscheidung nicht erlassen werden dürfen.
- 36 Nach Ansicht der Kommission sind die von der Klägerin zitierten Urteile nicht einschlägig.

Würdigung durch das Gericht

- 37 Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, daß das Schreiben der Klägerin vom 14. Januar 1992 nicht alle Auskünfte enthielt, die die Kommission als für ihre Untersuchung erforderlich ansah. Als die Klägerin ausführte, daß die Kommission sich wegen des verlangten Schriftwechsels keine „Sorgen zu machen“ brauche, mußte sie damit rechnen, daß eine solche Antwort aus der Sicht der Kommission als nicht ausreichend angesehen werden könnte. Die einfache Bitte vom 11. März 1992 um Bestätigung des Empfangs des ersten Schreibens vom 14. Januar 1992 entkräftet diese Feststellung des Gerichts nicht. Die Klägerin mußte folglich mit dem Erlaß einer Entscheidung gemäß Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung Nr. 17 rechnen. Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung ist daher nicht verletzt worden.

Zu den Klagegründen der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben und der Mißachtung von Grundrechten

- 38 Die Klägerin ist der Ansicht, die Kommission habe durch ihr angeblich willkürliches Verhalten gegen ihre Verpflichtung zur Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben verstoßen. Das Gericht hat aber bereits festgestellt, daß die Klägerin im ersten Abschnitt des Untersuchungsverfahrens nicht aktiv mit der Kommission zusammengearbeitet hatte. Die Klägerin hat folglich nicht nach Treu und Glauben gehandelt, und die Kommission konnte sich nicht treuwidrig verhalten. Diese Erwägungen gelten auch für Klagegrund der Mißachtung von Grundrechten, den die Klägerin darauf stützt, daß die Kommission dadurch, daß sie ihr eine faire Chance verweigert habe, auf das „einfache“ Auskunftsverlangen zu antworten, dem ersten Abschnitt des Voruntersuchungsverfahrens keine realen Erfolgsaussichten eingeräumt habe.
- 39 Auch diese Klagegründe, die im übrigen eine schlichte Wiederholung früheren Vorbringens darstellen, können daher nicht durchgreifen.
- 40 Die Klage ist folglich in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

- 41 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß den Anträgen der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.**
- 2) Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

Schintgen

García-Valdecasas

Kirschner

Vesterdorf

Lenaerts

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 1994.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

R. Schintgen