

ABHANDLUNGEN

Die Errichtung des gemeinsamen Marktes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft und Gemeinschaft für Kohle und Stahl

*Karl Carstens *)*

I. Kennzeichnung der drei Vertragswerke und ihres Verhältnisses zueinander

1. Die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)¹⁾, der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG)²⁾ und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)³⁾ bilden ein zusammenhängendes Vertragswerk. Die durch sie geschaffenen Gemeinschaften sind eng miteinander verknüpft und weisen eine weitgehende Übereinstimmung auf.

Alle drei Verträge sind von denselben sechs Staaten geschlossen worden. Ihnen allen ist gemeinsam, daß durch sie Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten auf europäische Institutionen mit der Folge übertragen werden, daß europäische Organe Herrschaftsgewalt unmittelbar über Unternehmen und Einzelpersonen in den Mitgliedstaaten ausüben. Der organisatorische Aufbau der drei Gemeinschaften zeigt starke Ähnlichkeit. Von den vier Hauptorganen, die jede Gemeinschaft besitzt, sind zwei, die Versammlung und der Gerichtshof, gemeinsame Organe der drei Gemeinschaften. Demgemäß werden nur ein einziger Gerichtshof und eine einzige Versammlung geschaffen, welche die diesen Organen nach jedem der drei Verträge zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen. Daneben besitzt jede Gemeinschaft ein Organ, das aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten gebildet wird, den sogenannten Rat; und endlich findet sich in jeder Gemeinschaft ein von

*) Der nachstehende Aufsatz gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

¹⁾ Vom 25. 3. 1957, Bundesgesetzblatt 1957 Teil II, S. 770 ff., im folgenden EWG-Vertrag genannt.

²⁾ Vom 25. 3. 1957, BGBl. II, S. 1018 ff., im folgenden EAG-Vertrag genannt.

³⁾ Vom 18. 4. 1951, BGBl. 1952 II, S. 445 ff., im folgenden EGKS-Vertrag genannt.

den Einflüssen der Mitgliedstaaten weitgehend unabhängiges Organ, dem sowohl exekutive wie (meist in Gemeinschaft mit dem Rat) normsetzende Befugnisse übertragen worden sind, die Hohe Behörde der EGKS und die Kommissionen der EWG und der EAG. Neben dieser strukturellen und organisatorischen Übereinstimmung decken sich aber auch die Ziele der Verträge und die Mittel, mit denen sie erreicht werden sollen, in weitem Umfang. Allen drei Verträgen ist das Ziel eines »immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker«⁴⁾, oder wie es im EGKS-Vertrag heißt »einer weiteren und vertieften Gemeinschaft« unter den europäischen Völkern⁵⁾ gemeinsam. Sie suchen diesem Ziel durch eine Verschmelzung der Volkswirtschaften der sechs Mitgliedstaaten näherzukommen. Zwar bestehen hinsichtlich der dabei angewandten Methoden deutliche Unterschiede.

Während der EGKS-Vertrag und der EAG-Vertrag Rechtsgrundlagen für eine hoheitliche Gestaltung des Wirtschaftsablaufs, insbesondere der Preise, der Erzeugung und der Verteilung im Bereich der Kohle- und Stahlindustrie und der Atomindustrie schaffen, legt der EWG-Vertrag in stärkerem Maße den Akzent auf eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der Konjunktur- und Währungspolitik im besonderen. Aber allen drei Verträgen ist auch in methodischer Hinsicht der Grundsatz gemeinsam, daß sie als ein entscheidendes Element für die von ihnen angestrebte Verschmelzung der Volkswirtschaften die Errichtung eines gemeinsamen Marktes ansehen, wenn auch die diesbezüglichen Regeln im einzelnen von einander abweichen.

2. Unter der Errichtung eines gemeinsamen Marktes wird hier die Befreiung des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten von allen Hemmnissen und die Schaffung einheitlicher Regeln für den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und dritten Staaten verstanden. Der gemeinsame Markt hat also zwei Gesichter: nach innen Freiheit, nach außen Einheitlichkeit der Regelung des Warenverkehrs. Im Unterschied zu der hier gewählten Definition wird der Begriff des gemeinsamen Marktes auch in einem weiteren Sinne gebraucht. Er umfaßt dann im Innenverhältnis der Mitgliedstaaten außer der Freiheit des Warenverkehrs auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Niederlassungsfreiheit, die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs und die Freiheit des Kapitalverkehrs⁶⁾. In der Tat bewirken erst

⁴⁾ EWG-Vertrag Präambel Abs. 2.

⁵⁾ EGKS-Vertrag Präambel Abs. 6.

⁶⁾ In diesem Sinne wird der Begriff z. B. im EAG-Vertrag gebraucht, vgl. die Überschrift vor Art. 92.

diese fünf Freiheiten den Zusammenschluß der einzelnen Volkswirtschaften zu einer Gesamtwirtschaft.

Indessen sehen die drei Verträge die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Warenverkehr als vordringlich an und regeln daher diesen Fragenkomplex eingehend, während sie für den Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr nur wenige meist unvollständige⁷⁾ Grundsätze aufstellen. Daher rechtfertigt sich die hier vorgenommene Beschränkung des Themas auf den Warenverkehr.

Die in den Verträgen getroffenen Regelungen über den Abbau aller Hemmnisse des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten haben den Zweck, einen freien Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaften zur Entstehung zu bringen und dadurch eine bessere Arbeitsteilung in dem Gesamtbereich der zusammengeschlossenen Staaten sowie eine Verbilligung der Produktion herbeizuführen⁸⁾. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn zugleich dafür Vorsorge getroffen wird, daß der freie Wettbewerb nicht in anderer Weise, sei es durch private oder durch staatliche Maßnahmen, beeinträchtigt wird. Die Verträge enthalten daher Bestimmungen über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, über den Mißbrauch von Monopolstellungen, über staatliche Beihilfen, über die Tarifpolitik, über die Angleichung von Rechts-, insbesondere Steuervorschriften sowie über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Auch diese Vertragsbestimmungen gehören im weitesten Sinne zu den Vorschriften über den gemeinsamen Markt⁹⁾, und das gleiche gilt von den finanziellen Ausgleichseinrichtungen, die EGKS- und EWG-Vertrag vorsehen, um wirtschaftliche Erschütterungen, die aus der Beseitigung der Handelshemmnisse resultieren können, aufzufangen. Alle diese Bestimmungen werden in die vorliegende Untersuchung nicht einbezogen. Der Zweck der folgenden Ausführungen ist vielmehr, auf dem begrenzten aber wichtigen Teilgebiet des Warenverkehrs einen Vergleich zwischen den drei Vertragswerken durchzuführen und festzustellen, ob aus unterschiedlichen Regelungen Kollisionen entstehen können, sowie nach einer Lösung etwaiger Konflikte zu suchen. Dabei wird der zur Zeit maßgebende Text der Verträge zugrunde gelegt. Die Frage, ob und in welcher Weise die Verträge geändert werden sollten, um Kollisionen zu vermeiden, wird nicht ausdrücklich behandelt. Ebenso-

⁷⁾ Keiner der Verträge enthält Grundsätze für eine einheitliche Regelung der Niederlassungsfreiheit im Verkehr zwischen den Gemeinschaften und dritten Staaten.

⁸⁾ Über die Vorteile des gemeinsamen Marktes vgl. Drucksache Nr. 5266 Jahrgang 1956/57 der französischen Assemblée Nationale (Rapport fait par MM. Sava ry et J u l y), S. 23 ff.

⁹⁾ Vgl. z. B. Art. 85 EWG-Vertrag: »Mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar . . .« (sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen). Ähnlich Art. 92, a. a. O.

wenig wird auf diejenigen Probleme eingegangen, die sich aus der geplanten Ergänzung der EWG durch eine die Mitgliedstaaten der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) umfassende Freihandelszone ergeben.

3. Zunächst ist das Verhältnis der drei Vertragswerke zueinander zu untersuchen. In Art. 232 des EWG-Vertrages ist vorgesehen, daß die Bestimmungen dieses Vertrages diejenigen des EGKS-Vertrages nicht »ändern« (Abs. 1) und diejenigen des EAG-Vertrages nicht »beeinträchtigen« (Abs. 2). Beide Absätze bedürfen einer Erläuterung.

Auch ohne eine positive Regelung würde sich ein Vorrang zahlreicher Bestimmungen des EGKS-Vertrages und des EAG-Vertrages gegenüber dem EWG-Vertrag ergeben. Jene Verträge regeln begrenzte Teilbereiche der wirtschaftlichen Betätigung, während dieser die gesamte Wirtschaft der Mitgliedstaaten erfaßt. Vorschriften des EGKS-Vertrages und des EAG-Vertrages sind daher in der Regel als *leges speciales* gegenüber dem EWG-Vertrag anzusehen. Indessen können doch Zweifel entstehen, ob nicht im Verhältnis einiger Bestimmungen des EWG- und des EGKS-Vertrages zueinander der Grundsatz *lex posterior derogat legi anteriori* Anwendung finden müßte, da die im EWG-Vertrag gefundenen Lösungen teilweise von den Grundsätzen des EGKS-Vertrages abweichen, ohne daß diese Unterschiede durch die besondere Lage der Kohle- und Stahlindustrie eindeutig begründet wären¹⁰). In Zukunft wird sich daher das Problem einer Anpassung der beiden Vertragswerke aneinander ergeben. Zunächst ist aber der EGKS-Vertrag in allen seinen Teilen unverändert anzuwenden. Diesen Grundsatz spricht Art. 232 Abs. 1 EWG-Vertrag aus.

Obwohl der EAG-Vertrag keine ausdrückliche Bestimmung über sein Verhältnis zum EGKS-Vertrag enthält, wird man annehmen können, daß insoweit die gleiche Regel gilt. EWG- und EAG-Vertrag bilden ein einheitliches, von ein und derselben Regierungskonferenz geschaffenes und am selben Tage unterzeichnetes Vertragswerk. Man wird daher allgemeine Grundsätze des einen Vertrages zur Interpretation der Bestimmungen des andern heranziehen können, soweit der andere Vertrag keine ausdrücklichen abweichenden Regelungen enthält oder aus dem ihm zugrunde liegenden Zweck etwas anderes zu folgern ist. Nichts deutet darauf hin, daß die Vertragsschließenden den EGKS-Vertrag durch den EAG-Vertrag haben ändern wollen, so daß die Regel des Art. 232 Abs. 1 EWG-Vertrag sinn-

¹⁰) Das gilt z. B. für die Bestimmungen über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen (Art. 85 ff. EWG-Vertrag und 65 f. EGKS-Vertrag) und über Transportfragen (Art. 74 ff. EWG-Vertrag und 70 EGKS-Vertrag).

gemäß auch auf das Verhältnis von EAG- zu EGKS-Vertrag anzuwenden ist.

Abweichend von der Bestimmung des Abs. 1 schreibt Art. 232 Abs. 2 EWG-Vertrag vor, daß dieser Vertrag die Vorschriften des EAG-Vertrages nicht beeinträchtigt (*déroge*). Der Grund für die unterschiedliche Fassung der beiden Absätze ist einleuchtend. Die Vertragschließenden sahen EAG- und EWG-Vertrag als eine in sich widerspruchsfreie Einheit an. Eine Änderung des einen Vertrages durch den anderen Vertrag kam daher nach ihrer Vorstellung gar nicht in Betracht. Um aber den Charakter des EAG-Vertrages als der spezielleren Regelung eindeutig zum Ausdruck zu bringen, bestimmten sie, daß auch eine Beeinträchtigung des EAG-Vertrages durch den EWG-Vertrag ausgeschlossen sein soll. Der Vorrang des EAG-Vertrages gegenüber dem EWG-Vertrag ist demnach noch stärker als derjenige des EGKS-Vertrages.

II. Der zeitliche, räumliche und sachliche Geltungsbereich der drei Vertragswerke

1. EWG- und EAG-Vertrag sind auf unbegrenzte Zeit geschlossen¹¹⁾, während der EGKS-Vertrag auf 50 Jahre befristet ist. Es stellt sich daher die Frage, welche Rechtslage eintritt, wenn der EGKS-Vertrag ersatzlos wegfallen sollte, d. h. wenn er nach Ablauf seiner Geltungsdauer nicht verlängert oder durch eine andere Regelung ersetzt werden sollte. In diesem Falle würde Art. 232 (1) des EWG-Vertrages gegenstandslos werden. Ein EGKS-Vertrag, der gegenüber dem EWG-Vertrag den Vorrang hätte, bestände nicht mehr, und der EWG-Vertrag würde in vollem Umfang auch auf den Bereich der Kohle- und Stahlindustrie anwendbar sein.

Für das hier untersuchte Gebiet bedeutet das: Abgaben und mengenmäßige Beschränkungen im Verkehr mit Kohle und Stahl, die nach dem EGKS-Vertrag beseitigt worden sind, dürfen auch nach dem Ablauf dieses Vertrages nicht wieder eingeführt werden, denn ihre Wiedereinführung würde dem nunmehr geltenden Verbot des Art. 12 EWG-Vertrag widersprechen. Im Verkehr mit dritten Staaten müssen die Mitgliedstaaten einen einheitlichen Zolltarif für Kohle und Stahl nach den Regeln des EWG-Vertrages bilden. Die Organe der EWG üben handelspolitische Befugnisse auch für den Bereich von Kohle und Stahl nach den Regeln des EWG-Vertrages aus.

¹¹⁾ Jedoch sind einige der die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete betreffenden Bestimmungen des EWG-Vertrages auf fünf Jahre befristet. Vgl. unten II 1 c.

Hinsichtlich ihres räumlichen Geltungsbereichs weichen die Verträge erheblich voneinander ab.

a) Alle drei Verträge gelten zunächst in den europäischen Gebieten der Mitgliedstaaten und in denjenigen europäischen Gebieten, deren auswärtige Beziehungen von Mitgliedstaaten wahrgenommen werden¹²⁾. Der EGKS-Vertrag gilt nicht in Berlin. Indessen wirkt sich diese Tatsache auf dem hier untersuchten Gebiet des gemeinsamen Marktes nicht aus, da für den Verkehr mit Kohle und Stahl auf Grund innerdeutscher Bestimmungen in Berlin dieselben Regeln wie im übrigen Bundesgebiet gelten. Im EWG- und EAG-Vertrag hat sich die Bundesrepublik Deutschland vorbehalten, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden zu erklären, daß beide Verträge auch in Berlin gelten¹³⁾.

b) Eine wichtige Abweichung besteht hinsichtlich Algeriens und der überseeischen Departements der Französischen Republik. Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Gebiete:

Nordalgerien, Südalgerien, Martinique, Réunion, Guadeloupe und Guayana.

Der EGKS-Vertrag gilt in diesen Gebieten nicht. Zwar haben sich die sechs Staaten in Art. 79 EGKS-Vertrag verpflichtet, ihren Partnerstaaten in allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Gebieten im Bereich von Kohle und Stahl die gleichen Vergünstigungen einzuräumen, die sie selbst genießen, doch enthält der EGKS-Vertrag keinen Termin für die Erfüllung dieser Verpflichtung. Nunmehr bestimmt ein Protokoll zum EWG-Vertrag, daß die Frage einer Ausdehnung des EGKS-Vertrages auf Algerien und die überseeischen Departements so bald wie möglich geregelt werden soll¹⁴⁾.

Der EWG-Vertrag gilt in Algerien und den überseeischen Departements mit Einschränkungen¹⁵⁾. Für den hier untersuchten Bereich ist von Bedeutung, daß die wichtigsten Bestimmungen über die Errichtung des gemeinsamen Marktes, nämlich alle Vorschriften über die Beseitigung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen innerhalb der Gemeinschaft und über den gemeinsamen Zolltarif gegenüber dritten Staaten, sofort in Kraft treten¹⁶⁾. Hinsichtlich anderer Bestimmungen, darunter auch derjenigen über

¹²⁾ Art. 79 EGKS-Vertrag, Art. 227 EWG-Vertrag, Art. 198 EAG-Vertrag. Zu den europäischen Gebieten, deren auswärtige Beziehungen von Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, gehören nach der in der Bundestagsdrucksache 3440 vom 4. 5. 1957 (Anl. C, S. 195) vertretenen Ansicht Monaco und San Marino.

¹³⁾ Erklärung vom 25. 3. 1957 BGBl. 1957 II, S. 764.

¹⁴⁾ Protokoll I. 8, BGBl. 1957 II, S. 994.

¹⁵⁾ Art. 227 EWG-Vertrag.

¹⁶⁾ Art. 227 spricht von den Bestimmungen »über den freien Warenverkehr«. Dazu gehört nach der Terminologie des EWG-Vertrages auch die Errichtung des gemeinsamen Zolltarifs. Vgl. die Überschrift des zweiten Teiles, Titel I des Vertrages.

die gemeinsame Handelspolitik, entscheiden die Organe der Gemeinschaft binnen zwei Jahren, unter welchen Bedingungen sie in Algerien und den überseeischen Departements anzuwenden sind. Bis zu dieser Entscheidung gelten sie dort nicht.

Der EAG-Vertrag gilt in Algerien und den überseeischen Departements uneingeschränkt.

c) Erhebliche Unterschiede bestehen weiter hinsichtlich einer dritten Gruppe von Gebieten, den sogenannten überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (im folgenden »Länder und Hoheitsgebiete« genannt). Unter diesen Begriff sind insgesamt 26 Gebiete zusammengefaßt, die in einem Anhang zum EWG-Vertrag aufgeführt sind¹⁷⁾. Es handelt sich um außereuropäische Gebiete, die unter der Oberhoheit oder Treuhandschaft der Mitgliedstaaten stehen, darunter:

Französisch West- und Äquatorialafrika, Madagaskar, Französisch Somaliland, die autonome Republik Togo, das unter französischer Verwaltung stehende Treuhandgebiet Kamerun, Belgisch-Kongo, Ruanda-Urundi, das unter italienischer Verwaltung stehende Treuhandgebiet Somaliland, Niederländisch-Neuguinea.

In diesen Gebieten gilt der EGKS-Vertrag nicht¹⁸⁾, der EAG-Vertrag gilt uneingeschränkt. Im EWG-Vertrag sind Sonderregeln aufgestellt, die teils unbefristet sind, teils jedoch nur für einen ersten Zeitraum von fünf Jahren gelten.

d) Im Hinblick auf die Verschiedenheit des räumlichen Geltungsbereichs der Verträge erhebt sich die Frage, ob die Regeln des EWG-Vertrages in dem außereuropäischen Geltungsbereich dieses Vertrages auch für diejenigen Erzeugnisse gelten, die innerhalb des europäischen Bereichs der EGKS entstehen, also auch für Kohle und Stahl. Die Frage ist nicht ausdrücklich geregelt. Art. 232 des EWG-Vertrages gibt auf sie keine Antwort. Er verbietet eine Änderung des EGKS-Vertrages; aber die Anwendung des EWG-Vertrages in einem Bereich, in dem der EGKS-Vertrag nicht gilt, kann nicht in allen Fällen als Änderung des letzteren Vertrages angesehen werden.

Auch das dem EWG-Vertrag beigefügte Sonderprotokoll¹⁹⁾ nötigt nicht zu der Schlußfolgerung, daß die Bestimmungen des EWG-Vertrages auf Kohle und Stahl generell unanwendbar seien. Zwar bringen die Vertrag-

¹⁷⁾ Anhang IV EWG-Vertrag.

¹⁸⁾ Doch besteht auch hinsichtlich dieser Gebiete nach Art. 79 EGKS-Vertrag die Verpflichtung der Mutterländer, den anderen Mitgliedstaaten die Vergünstigungen einzuräumen, die sie selbst genießen.

¹⁹⁾ Oben Anm. 14.

schließenden in dem Protokoll zum Ausdruck, daß das »Problem« bestehe, welche Regelung für Kohle und Stahl in Algerien und den überseeischen Departements »zu treffen« sei, und sie drücken ihren Wunsch aus, eine geeignete Lösung »im Einklang mit den Grundsätzen beider Verträge« zu finden. Indessen folgt daraus nicht, daß Kohle und Stahl in Algerien und den überseeischen Departements und in den Ländern und Hoheitsgebieten dem EWG-Vertrag nicht unterliegen, bis eine solche Lösung gefunden ist.

Man wird vielmehr an Hand jeder in Betracht kommenden Regel des EWG-Vertrages im einzelnen prüfen müssen, ob sie nach ihrem Sinn und Zweck im außereuropäischen Raum auch auf Kohle und Stahl angewandt werden kann. Hier ist die Frage nur im Hinblick auf die Bestimmungen über den gemeinsamen Markt zu beantworten. Zunächst ist eindeutig, daß sich die Regeln des EWG-Vertrages über den gemeinsamen Außenzolltarif nicht auf die der EGKS unterstehenden Erzeugnisse beziehen. Wo immer die Möglichkeit besteht, daß die der EGKS unterstehenden Erzeugnisse von einer Regel über den gemeinsamen Außentarif berührt werden könnten, sind sie ausdrücklich ausgenommen²⁰⁾. Daher tangiert der EWG-Vertrag auch in denjenigen außereuropäischen Gebieten, für die der gemeinsame Außenzoll gilt, d. h. in Algerien und den überseeischen Departements²¹⁾, den dortigen Außenzoll für Kohle und Stahl nicht.

Daraus wird man weiter folgern müssen, daß auch die übrigen Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Handelspolitik, wenn sie in Algerien und den überseeischen Departements eingeführt werden sollten, für Kohle und Stahl nicht gelten würden, denn sie können von den Bestimmungen über den gemeinsamen Außentarif nicht getrennt werden.

Aber auch die Erstreckung der EWG-Regeln über den Abbau der inneren Handelshemmnisse auf den Kohle- und Stahlverkehr zwischen dem europäischen und dem außereuropäischen Bereich erscheint nicht zulässig. Würde man die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Abbau der Zölle und Handelsschranken auch auf diesen Teil des Warenverkehrs beziehen, so würde darin materiell eine Änderung des EGKS-Vertrages, der eine solche Verpflichtung auf Grund der in ihm vorgenommenen räumlichen Begrenzung seines Geltungsbereichs ausschließt, und somit ein Verstoß gegen Art. 232 EWG-Vertrag liegen.

3. In sachlicher Hinsicht unterscheiden sich die Regeln der drei Vertrags-

²⁰⁾ Vgl. im Anhang I zum EWG-Vertrag Liste B Position 2601, Liste C Positionen 7307, 7310, 7311, 7312, 7313, 7315.

²¹⁾ In den Ländern und Hoheitsgebieten gilt der gemeinsame Zolltarif ohnehin nicht, vgl. unten IV A 4.

werke über die Errichtung des gemeinsamen Marktes dadurch, daß sie sich auf verschiedene Warengattungen beziehen.

a) Die Bestimmungen des EGKS-Vertrages gelten für »Kohle und Stahl« in dem weiten Sinne, in dem der Vertrag diese Begriffe gebraucht²²⁾. Unter anderem gehören dazu:

Steinkohle, Koks (mit Ausnahmen), Rohbraunkohle, Eisenerz (mit Ausnahmen), Schrott, Roheisen, Stahl einschl. Edelstahl, gewisse Erzeugnisse aus Eisen und Stahl wie Schienen, Schwellen, Walzdraht, Bleche u. a. Die Liste kann durch einen einstimmigen Beschluß des Rats »ergänzt«, also nicht reduziert werden. Dabei ist der Rat an die Zweckbestimmung des EGKS-Vertrages, einen gemeinsamen Markt der Kohle- und Stahlindustrie zu begründen, gebunden. Die Einbeziehung des Erdöls oder von Erzeugnissen der weiterverarbeitenden Industrien würde eine Änderung des EGKS-Vertrages erfordern und nicht im Wege einer Ergänzung der Liste möglich sein.

b) Die besonderen Regeln des EAG-Vertrages über die Errichtung des gemeinsamen Marktes beziehen sich teils auf »Erze«, »Ausgangsstoffe« oder »besondere spaltbare Stoffe«, teils auf etwa hundert Erzeugnisse, die in drei dem Vertrag beigefügten Listen (A¹, A², B) aufgezählt sind.

Unter »Erzen« versteht der EAG-Vertrag alle Erze, die mit mittleren Konzentrierungen Stoffe enthalten, aus denen Ausgangsstoffe gewonnen werden. Den Grad der Konzentrierung bestimmt der Rat auf Vorschlag der Kommission.

»Ausgangsstoffe« sind natürliches Uran, sogenanntes abgereichertes Uran²³⁾, Thorium und Legierungen oder Verbindungen von Uran und Thorium. »Besondere spaltbare Stoffe« sind Plutonium 239, Uran 233, mit Uran 235 oder 233 angereichertes Uran und sonstige Erzeugnisse, in denen eines dieser Isotope enthalten ist²⁴⁾. In den Listen A¹, A² und B²⁵⁾ sind in Gruppen zusammengefaßt Waren und Stoffe aufgeführt, die bei der Gewinnung von Atomenergie durch Kernspaltung benötigt werden. Liste A¹ enthält die wichtigsten Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe. Liste A² umfaßt Stoffe und Geräte, die ausschließlich oder ganz überwiegend zur Gewinnung, Bearbeitung, Nutzung, Erforschung, Beförderung oder Verpackung radioaktiver Stoffe bestimmt sind²⁶⁾. Liste B enthält Stoffe und Geräte, die nicht nur bei der Gewinnung von Kernenergie

²²⁾ Art. 81 in Verbindung mit Anlage I-III EGKS-Vertrag.

²³⁾ Das ist Uran, dessen Gehalt an Uran 235 unter dem normalen Gehalt liegt.

²⁴⁾ Art. 197 EAG-Vertrag.

²⁵⁾ Anhang IV zum EAG-Vertrag.

²⁶⁾ Wie Deuterium, Kernreaktoren, ferngesteuerte mechanische Greifer, Geräte für die Trennung bestrahlter Brennstoffe, künstliche radioaktive Isotope.

Verwendung finden, sondern auch für andere Zwecke benötigt werden²⁷⁾.

Der Katalog der besonderen spaltbaren Stoffe kann vom Rat auf Vorschlag der Kommission ergänzt werden. Die Listen A¹, A² und B können in gleicher Weise »geändert«, also nicht nur ergänzt, sondern auch verkürzt werden. Der Rat entscheidet mit Zweidrittelmehrheit²⁸⁾. Seine Kompetenz ist begrenzt durch die allgemeine Zweckbestimmung des EAG-Vertrages; er darf nur Stoffe einbeziehen, die mit der Gewinnung der Kernenergie durch Atomspaltung in Zusammenhang stehen. Weiter wird man annehmen müssen, daß die Befugnis des Rates zur Ergänzung jeder Liste durch den allgemeinen Charakter der Liste begrenzt ist. So dürfen auf die Liste A¹ nur solche Stoffe gesetzt werden, aus denen Kernenergie gewonnen wird, sowie deren Ausgangsstoffe, Verbindungen und Legierungen²⁹⁾, und auf die Liste A² nur solche, die ausschließlich oder ganz überwiegend bei der Gewinnung, Bearbeitung, Nutzung, Erforschung, Beförderung und Verpackung von radioaktiven Stoffen Verwendung finden, während in die Liste B Zubehörsstoffe im weiteren Sinne aufgenommen werden können.

c) Die Regeln des EWG-Vertrages über die Errichtung des gemeinsamen Marktes beziehen sich auf den »gesamten Warenaustausch«, also auf alle Waren, soweit nicht EAG- und EGKS-Vertrag Sonderregelungen treffen³⁰⁾.

III. Beseitigung der Hemmnisse des inneren Warenverkehrs

Zunächst soll untersucht werden, welche Regelungen die drei Verträge im Hinblick auf die Freiheit des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaften treffen. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die Beseitigung der Einfuhr- und Ausfuhrzölle und der Abgaben gleicher Wirkung sowie um die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen der Einfuhr und Ausfuhr. Ergänzt werden diese Regeln durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die aus der Befreiung des Warenverkehrs resultierenden Devisengeschäfte zu genehmigen³¹⁾.

²⁷⁾ Wie Wismut, Lithium, Kalzium, Magnesium, hitzebeständige Steine aus Berylliumoxyd, Pumpen für Metalle in flüssigem Zustand, Geigerzählrohre, Elektroskope, Zyklotrone.

²⁸⁾ Dabei haben Deutschland, Frankreich, Italien je 4, Belgien und die Niederlande je 2, Luxemburg 1 Stimme. Die Mehrheit kommt zustande, wenn sich 12 Stimmen für den Vorschlag der Kommission aussprechen. Will der Rat den Vorschlag der Kommission ändern, so ist Einstimmigkeit erforderlich. Art. 118, 119 EAG-Vertrag.

²⁹⁾ Vgl. Bundestagsdrucksache 3440 Anl. C, S. 188.

³⁰⁾ Art. 9 EWG-Vertrag.

³¹⁾ Art. 106 EWG-Vertrag, Art. 100 EAG-Vertrag. Der EGKS-Vertrag schreibt ganz allgemein vor, daß die Mitgliedstaaten alle geeigneten Vorschriften zu erlassen haben, um die internationalen Regelungen für den Austausch von Kohle und Stahl innerhalb des

A. Der EGKS-Vertrag

Der EGKS-Vertrag enthält eine summarische Bestimmung über die Beseitigung der inneren Handelshemmnisse für Kohle und Stahl. Sie lautet³²⁾:

»Als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl werden innerhalb dieser Gemeinschaft gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages aufgehoben und untersagt:

- a) Einfuhr- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung sowie mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs . . .«

Aus der Zweckbestimmung des Art. 4, alle Hemmnisse des inneren Warenverkehrs zu beseitigen, wird man in Übereinstimmung mit der Hohen Behörde³³⁾ folgern müssen, daß auch administrative Erschwerungen des Warenverkehrs, wie Vorschriften über Ein- und Ausfuhrlicenzen, im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten aufzuheben sind³⁴⁾.

Art. 4 des EGKS-Vertrages gilt für Kohle und Stahl, soweit sie sich im freien Verkehr eines Mitgliedstaates befinden, d. h. entweder im Gebiet dieses Mitgliedlandes erzeugt oder aus einem dritten Staat ordnungsgemäß und unter Entrichtung des im Einfuhrland geltenden Zolles eingeführt sind³⁵⁾.

Ganz so abrupt, wie es nach dem Wortlaut des Art. 4 scheinen könnte, werden jedoch die inneren Handelshemmnisse des Kohle- und Stahlverkehrs nicht beseitigt. Vielmehr brauchen sie erst nach und nach für die verschiedenen dem EGKS-Vertrag unterstehenden Erzeugnisse abgeschafft zu werden. Außerdem sind während einer auf fünf Jahre und in einzelnen Fällen auf sieben Jahre bemessenen Übergangsperiode Ausnahmen zugelassen.

Im einzelnen unterscheidet der Vertrag zwischen drei Warenkategorien: 1. Kohle, Eisenerz und Schrott, 2. Stahl, 3. Edelstahl.

Für Kohle, Eisenerz und Schrott waren alle Handelshemmnisse zu beseitigen, sobald die Hohe Behörde die Einsetzung eines zum Schutze un-

gemeinsamen Marktes sicherzustellen (Art. 86 Abs. 3). Demgemäß haben die Mitgliedstaaten ein Abkommen geschlossen, wodurch sie verpflichtet sind, bei Kohle und Stahlkäufen in anderen Ländern der Gemeinschaft die erforderlichen Devisen auf Antrag automatisch zur Verfügung zu stellen. Hohe Behörde, [Erster] Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (10. 8. 1952–12. 4. 1953), S. 44.

³²⁾ Art. 4 EGKS-Vertrag.

³³⁾ Hohe Behörde, 2. Gesamtbericht vom 11. 4. 1954, S. 110 f. und 3. Gesamtbericht vom 10. 4. 1955, S. 111 f.

³⁴⁾ Über die Frage, inwieweit auch Verwaltungsabgaben zu beseitigen sind, vgl. Daniel Vignès, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris 1956, S. 105 und Hohe Behörde, 3. Gesamtbericht vom 10. 4. 1955, S. 113.

³⁵⁾ Vgl. Hohe Behörde, 4. Gesamtbericht vom 8. 4. 1956, S. 137 f. Während der Übergangszeit erfährt die Freiverkehrsregel einige Ausnahmen. Dazu vgl. unten IV C 3.

rentabler Kohlengruben in Italien und Belgien vorgesehenen Ausgleichsmechanismus bekannt gegeben hatte³⁶⁾. Die Hohe Behörde bestimmte als den Tag, an dem diese Voraussetzung erfüllt war, den 10. Februar 1953³⁷⁾. Damit begann zugleich die fünf- bis siebenjährige Übergangszeit zu laufen. Für Stahl sollten alle Hemmnisse zwei Monate später und für Edelstahl ein Jahr nach dem für Stahl maßgebenden Zeitpunkt beseitigt werden. Der Rat konnte jedoch die Fristen verlängern³⁸⁾. Tatsächlich ist der gemeinsame Markt für Stahl am 1. Mai 1953 und für Edelstahl am 1. August 1954 in Kraft getreten³⁹⁾.

Die Ausnahmen, die der EGKS-Vertrag gegenüber dem Grundsatz der Beseitigung aller Handelshemmnisse zuläßt, sind teils allgemeiner Art, teils beziehen sie sich auf einzelne Länder. Eine allgemeine Annahme gilt für den Austausch von Stahl zwischen den Mitgliedstaaten. Um Erschütterungen in der stahlerzeugenden Industrie zu verhindern, kann die Hohe Behörde den Austausch von Stahl von einem Gebiet in ein anderes Gebiet während einer höchstens siebenjährigen Übergangszeit begrenzen⁴⁰⁾. Die Vorschrift, die sich nach ihrem Wortlaut auch auf den Austausch von Stahl zwischen Gebieten desselben Staates bezieht, hat praktische Bedeutung nur für Lieferungen zwischen den Mitgliedstaaten⁴¹⁾.

Eine weitere allgemeine Ausnahme ist für den Fall vorgesehen, daß die angestrebte Harmonisierung der Außenzölle der Gemeinschaftsstaaten nicht zustande kommt⁴²⁾. In diesem Falle können Mitgliedstaaten, deren Zölle überhöht sind, ermächtigt werden, auf ihre indirekten Einfuhren, d. h. auf

³⁶⁾ §§ 8, 9 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen (ÜA); vgl. dazu die Bekanntmachung des Bundesministers für Wirtschaft vom 10. 2. 1953 über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für Kohle, Erz und Schrott innerhalb der zu der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gehörenden Mitgliedstaaten. Bundesanzeiger Nr. 36 vom 21. 2. 1953. Die Bekanntmachung stellte fest, daß Kohle, Erz und Schrott in der Bundesrepublik weder Einfuhr- noch Ausfuhrzöllen unterlagen. Sie beschränkte sich daher darauf vorzuschreiben, daß Anträge auf Einfuhr von Kohle, Erz und Schrott »ohne mengenmäßige Beschränkungen sowie automatisch und unverzüglich« zu genehmigen seien. Außerdem enthielt sie Bestimmungen über die Ausfuhr (Ziffer 2-4). Über die in den anderen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen vgl. Hohe Behörde, [1.] Gesamtbericht 1953, S. 55-57, Vignes, a. a. O., S. 104 f.

³⁷⁾ Schreiben vom 7. 2. 1953, Amtsblatt der EGKS 1953, S. 5. Für Schrott wurde eine besondere Übergangsperiode bis zum 15. 3. 1953 vorgesehen. Hohe Behörde, [1.] Gesamtbericht 1953, S. 87.

³⁸⁾ § 8 ÜA und Anlage III zum EGKS-Vertrag.

³⁹⁾ Beschlüsse des Rates vom 6. 3. 1953 (Amtsblatt 1953, S. 92), 10. 4. 1954 (Amtsblatt 1954, S. 311) und 24. 6. 1954 (Amtsblatt 1954, S. 427).

⁴⁰⁾ § 29 (1) a und (3) ÜA.

⁴¹⁾ So richtig Paul Reuter, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953, S. 299.

⁴²⁾ Siehe dazu unten IV C 3.

Einfuhren aus dritten Staaten durch das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates, eine Sonderabgabe zu erheben. Die Ermächtigung kann höchstens bis zum Ablauf des siebenten Jahres nach Errichtung des gemeinsamen Marktes für Kohle, Erz und Schrott erteilt werden⁴³⁾.

Die speziellen Ausnahmen beziehen sich auf Kohleinfuhren nach Belgien und Frankreich und auf Kohle- und Eiseneinfuhren nach Italien. Im Hinblick auf die besondere Lage der belgischen Kohlengruben ist Belgien berechtigt, bis zum Ende der fünfjährigen Übergangszeit den belgischen Kohlemarkt vom gemeinsamen Markt getrennt zu halten. Die Hohe Behörde kann die Frist zweimal mit Zustimmung des Rates um ein Jahr, also längstens bis zum 10. Februar 1960 verlängern⁴⁴⁾. Bisher hat die belgische Regierung von der ihr eingeräumten Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht⁴⁵⁾.

Zugunsten Frankreichs ist die Erhebung einer Sonderumlage auf die Kohleproduktion der anderen Mitgliedstaaten während der Übergangszeit vorgesehen. Voraussetzung für eine solche Maßnahme ist eine erhebliche (eine Million Tonnen jährlich übersteigende) Verlagerung der Kohleproduktion von Frankreich auf andere Mitgliedstaaten. Die Umlage wird ausschließlich bei denjenigen Produzenten in den anderen Mitgliedstaaten erhoben, deren Kohlelieferungen nach Frankreich als Folge der Produktionsverlagerung angestiegen sind. Die Höhe der Umlage entspricht dem Zuwachs der Lieferungen⁴⁶⁾. Die Umlage stellt daher ihrer Substanz nach eine Einfuhrabgabe für Lieferungen nach Frankreich dar und ist insoweit als eine Ausnahme gegenüber dem Grundsatz des Art. 4 a EGKS-Vertrag anzusehen⁴⁷⁾.

Schließlich ist die italienische Regierung berechtigt, mit Zustimmung der Hohen Behörde degressive Zölle auf die Einfuhr von Koks und von Erzeugnissen der Eisenindustrie zu erheben. Die Zölle müssen am Ende der fünfjährigen Übergangszeit, also bis zum 10. Februar 1958 beseitigt sein⁴⁸⁾.

Nach Ablauf der Übergangszeit ist die Wiedereinführung von Handelshemmnissen für den Verkehr mit Kohle und Stahl zwischen den Mitgliedstaaten nur in einem einzigen Fall vorgesehen. Wenn ein Staat seine Ver-

⁴³⁾ § 15 Abs. 6 in Verbindung mit § 29 Ziff. 3 ÜA.

⁴⁴⁾ § 26 (3) und (4) ÜA.

⁴⁵⁾ Vgl. Reuter, a. a. O., S. 392.

⁴⁶⁾ Wegen der Einzelheiten der Berechnung vgl. § 28 Ziffer 1 ÜA.

⁴⁷⁾ So mit Recht Groupe d'Etude de l'Institut des Relations Internationales de Bruxelles, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953, S. 211.

⁴⁸⁾ § 27 (2), § 30 (1) ÜA. Über die tatsächliche Entwicklung der italienischen Zollsätze vgl. Hohe Behörde, 4. Gesamtbericht vom 8. 4. 1956, S. 102 ff. und 5. Gesamtbericht vom 13. 4. 1957, S. 175 ff.

pflichtungen aus dem Vertrag nicht erfüllt, kann die Hohe Behörde mit Zustimmung des Rates andere Mitgliedstaaten ermächtigen, in Abweichung von Art. 4 »Maßnahmen zu ergreifen, um die Wirkungen der festgestellten Verletzung auszugleichen«⁴⁹⁾. Zuvor muß ein formelles Verfahren zur Feststellung der Vertragsverletzung durchgeführt sein. Von diesem Fall abgesehen, gestattet der EGKS-Vertrag keinem der Mitgliedstaaten, zum Schutze seiner Montanproduktion Handelshemmnisse wieder einzuführen. Die Befreiung des Warenverkehrs ist endgültig.

B. Der EAG-Vertrag

1. Der EAG-Vertrag beseitigt für die ihm unterstellten Erzeugnisse die Hemmnisse des internen Warenverkehrs in einer noch summarischeren Weise und innerhalb noch kürzerer Fristen als der EGKS-Vertrag. Das war möglich, weil auf die in Betracht kommenden Waren im Zeitpunkt des Vertragschlusses Zölle durchweg nicht erhoben und mengenmäßige Beschränkungen nicht angewandt wurden, oder weil, soweit dies doch geschah, ihre Beseitigung ohne nennenswerte Einbußen möglich erschien⁵⁰⁾. Demgemäß konnte der EAG-Vertrag vorsehen, daß die Mitgliedstaaten binnen eines Jahres »alle Einfuhr- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung und alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr« zu beseitigen haben⁵¹⁾. Die Bestimmung bezieht sich auf die Erzeugnisse der Listen A¹ und A² und auf Erzeugnisse der Liste B, soweit sie für Zwecke der Kernenergie bestimmt sind und soweit für sie ein gemeinsamer Außenzolltarif gegenüber dritten Ländern gilt⁵²⁾. Abweichend von der in Art. 93 EAG-Vertrag aufgestellten Grundregel können im außereuropäischen Geltungsbereich des EAG-Vertrages jedoch auch in Zukunft Zölle und Abgaben erhoben werden, soweit sie ausschließlich fiskalischen Charakter haben, nur müssen sie dann allen Mitgliedstaaten gegenüber einheitlich angewandt werden. Der Zweck dieser Vorschrift, die im EWG-Vertrag wiederkehrt, besteht darin, den überseeischen Gebieten Einnahmequellen zu erhalten, auf die sie im Hinblick auf ihre soziale Struktur nicht verzichten können.

Der EAG-Vertrag regelt nicht die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Waren, die in dritten Ländern erzeugt worden sind, den Bestimmungen über die Freiheit des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft unterliegen. Wie immer, wenn der EAG-Vertrag Lücken enthält, wird man zur Beantwortung dieser Frage auf den EWG-Vertrag zurück-

⁴⁹⁾ Art. 88 EGKS-Vertrag.

⁵⁰⁾ Vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 3440 Anl. C, S. 187.

⁵¹⁾ Art. 93 EAG-Vertrag.

⁵²⁾ Hierüber unten IV B 1.

greifen müssen⁵³⁾. Danach sind in analoger Anwendung des Art. 10 EWG-Vertrag als im freien Verkehr befindlich diejenigen Waren anzusehen, die entweder im Geltungsbereich des EAG-Vertrages erzeugt oder ordnungsgemäß und unter Entrichtung der vorgeschriebenen Zölle in diesen Bereich eingeführt worden sind⁵⁴⁾.

Die im EAG-Vertrag vorgesehene Beseitigung der inneren Handelshemmnisse ist eine endgültige. Ihre Wiedereinführung ist unter keinen Umständen vorgesehen. Im Hinblick auf den bewußt summarischen und radikalen Charakter der im EAG-Vertrag getroffenen Regelung wird man annehmen müssen, daß die zahlreichen Schutzklauseln und Ausnahmebestimmungen, die der EWG-Vertrag enthält⁵⁵⁾, auf die dem EAG-Vertrag unterstehenden Erzeugnisse keine Anwendung finden. Der Zweck der mit dem EAG-Vertrag angestrebten schnellen und vollständigen Befreiung des Warenverkehrs von allen Handelshemmnissen würde nicht erreicht, wenn auf dem Umweg über die Schutzklauseln solche Hemmnisse wieder eingeführt werden könnten.

Zweifelhaft könnte nur sein, ob nicht wenigstens diejenigen Schutzklauseln des EWG-Vertrages, die Verkehrsverlagerungen infolge unterschiedlicher Gestaltung der Außenzölle oder anderer handelspolitischer Maßnahmen verhindern sollen⁵⁶⁾, auch im Bereich des EAG-Vertrages zugelassen werden müssen. Für diese Annahme spricht vor allem die Überlegung, daß im EAG-Vertrag eine Diskrepanz zwischen dem Geltungsbereich der handelspolitischen Bestimmungen und der Vorschriften über die Beseitigung der Hemmnisse des inneren Warenverkehrs besteht. Während diese auch im Verhältnis zu den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten gelten, sind jene, wie noch im einzelnen darzulegen sein wird⁵⁷⁾, in den Ländern und Hoheitsgebieten nicht anwendbar. Daraus können sich Unzuträglichkeiten ergeben. Es wäre denkbar, daß Waren aus dritten Ländern, die im direkten Verkehr nicht oder nur unter Beschränkungen eingeführt werden können, auf dem Umweg über ein überseeisches Hoheitsgebiet ungehindert in die Mitgliedstaaten gelangen. Mindestens in einem solchen Fall muß die gleiche Schutzbestimmung zur Anwendung kommen, die der EWG-Vertrag vorsieht. Allerdings ist nicht anzunehmen, daß diese Vorschrift in absehbarer Zeit im Bereich der EAG praktische Bedeutung er-

⁵³⁾ Vgl. dazu oben I.

⁵⁴⁾ Wegen weiterer Einzelheiten vgl. unten III C 1.

⁵⁵⁾ Vgl. unten III C 4.

⁵⁶⁾ Es handelt sich besonders um die Schutzklausel der Art. 108 (2) b und 115 EWG-Vertrag, vgl. unten III C 4 c und g, und im Verhältnis zu den Ländern und Hoheitsgebieten um die Schutzbestimmung des Art. 134, unten IV A 4.

⁵⁷⁾ Vgl. unten IV B.

langen wird, da der EAG-Vertrag in noch stärkerem Maße als der EWG-Vertrag eine liberale Außenhandelspolitik zu verwirklichen sucht.

2. Die im EAG-Vertrag vorgesehene Beseitigung der zwischenstaatlichen Handelshemmnisse hat nicht zur Folge, daß alle Erzeugnisse der Listen A¹, A² und B im Gebiet der Gemeinschaft frei gehandelt werden können. Vielmehr enthält der Vertrag für Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe Sonderbestimmungen, die den Handel mit ihnen hoheitlicher Gestaltung und Kontrolle unterstellen. Diese Bestimmungen finden unterschiedslos Anwendung ohne Rücksicht darauf, ob die genannten Erzeugnisse innerhalb eines Mitgliedstaates oder von einem Mitgliedstaat zum anderen veräußert werden. Gemäß Art. 86 EAG-Vertrag sind zunächst alle im Geltungsbereich des Vertrages erzeugten oder in den Geltungsbereich eingeführten besonderen spaltbaren Stoffe Eigentum der Gemeinschaft. Ausgenommen sind nur solche Stoffe, die für Zwecke der Verteidigung in Sondergeräten eingefügt werden.

Darüber hinaus hat die Gemeinschaft ein Bezugsrecht auf alle im Geltungsbereich des Vertrages⁵⁸⁾ erzeugten Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe. Die Erzeuger dieser Stoffe sind verpflichtet, einem Organ der Gemeinschaft, der nach Art. 52 EAG-Vertrag errichteten Agentur, das Eigentum oder das Nutzungs- und Verbrauchsrecht an den Stoffen anzubieten. Ausnahmen bestehen zugunsten von verbundenen Unternehmen, zur Sicherstellung des eigenen Bedarfs eines Unternehmers und in einigen anderen Fällen⁵⁹⁾. Dem Bezugsrecht der Gemeinschaft entspricht ihre Verpflichtung, alle Verbraucher gleichmäßig zu beliefern⁶⁰⁾. Auf die Darstellung weiterer Einzelheiten der Versorgungsbestimmungen im EAG-Vertrag muß hier verzichtet werden, da es sich um einen außerhalb des Themas liegenden Komplex handelt.

C. Der EWG-Vertrag

1. Allgemeines

Das Ziel des EWG-Vertrages ist ebenso wie das der beiden anderen Verträge die völlige Beseitigung der Hemmnisse des inneren Waren-

⁵⁸⁾ Der in Art. 52 (2) b gewählte Ausdruck »im Gebiet der Mitgliedstaaten« schließt auch die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehenden überseeischen Gebiete ein; gerade im Hinblick auf die großen Erzvorkommen in diesen Gebieten ist das Bezugsrecht der Gemeinschaft eingeführt worden. Vgl. Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina, Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister vom 21. 4. 1956 (»Spak-Bericht«), S. 120. Deutlicher auch Art. 62 (1) EAG »in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten«.

⁵⁹⁾ Siehe hierzu im einzelnen Art. 52 und 57 ff. EAG-Vertrag.

⁶⁰⁾ Art. 52 und 60 mit der wichtigen Ausnahmebestimmung des Art. 223 EAG-Vertrag.

verkehrs. In den Genuß der vorgesehenen Befreiungen kommen diejenigen Waren, die entweder im Gebiet eines Mitgliedstaates erzeugt oder ordnungsgemäß unter Entrichtung der vorgeschriebenen Zölle in einen Mitgliedstaat eingeführt worden sind⁶¹⁾. Zu den Gebieten eines Mitgliedstaates im Sinne dieser Vorschrift zählen auch Algerien und die überseeischen Departements Frankreichs⁶²⁾, sowie ferner die Länder und Hoheitsgebiete, die mit der Gemeinschaft assoziiert sind⁶³⁾.

Die Verpflichtung zum Abbau der Handelshemmnisse bezieht sich nach dem EWG-Vertrag grundsätzlich auf alle Waren, Rohstoffe wie Fertigwaren, industrielle wie agrarische Erzeugnisse. Die für die Landwirtschaft getroffene Sonderregelung⁶⁴⁾ berührt die Verpflichtung zum Abbau der Binnenzölle und der mengenmäßigen Beschränkungen für landwirtschaftliche Produkte nicht. Dagegen gelten die Regeln des EWG-Vertrages nicht für die dem EAG- und EGKS-Vertrag unterliegenden Erzeugnisse, soweit diese Verträge für sie Sonderbestimmungen enthalten.

Ebenso wie die beiden anderen Verträge verbietet der EWG-Vertrag die Einführung neuer Handelshemmnisse oder die Vergrößerung oder Erhöhung der bestehenden Hemmnisse im Verkehr innerhalb der Gemeinschaft⁶⁵⁾. Im übrigen geht der EWG-Vertrag, was den Abbau der bestehenden Handelshemmnisse anlangt, jedoch eigene Wege. Seine Regelung ist im Vergleich zu derjenigen der beiden anderen Verträge durch größere Geschmeidigkeit, zahlreichere Ausnahmenvorschriften und vor allem durch eine wesentlich längere Übergangszeit gekennzeichnet, in der sich der Abbau der Hemmnisse allmählich vollzieht. Spätestens am Ende der Übergangszeit müssen aber auch nach dem EWG-Vertrag sämtliche Hemmnisse des inneren Warenverkehrs beseitigt sein.

Der gemeinsame Markt des EWG-Vertrages wird während einer Übergangszeit von zwölf, höchstens 15 Jahren in drei Stufen von einer grundsätzlich je vierjährigen Dauer schrittweise verwirklicht⁶⁶⁾. Die erste Stufe kann unter den sogleich darzulegenden Bedingungen verlängert, die zweite

⁶¹⁾ Art. 10 EWG-Vertrag. Die Zölle dürfen grundsätzlich nicht rückvergütet worden sein. Für solche Erzeugnisse, die in einem Mitgliedstaat unter Verwendung von zollfrei eingeführten Waren eines dritten Staates hergestellt worden sind, erläßt die Kommission Durchführungsbestimmungen. Vgl. auch Protokoll I. 7, unten Anm. 108.

⁶²⁾ Das folgt aus Art. 227 (2) EWG-Vertrag, wonach die Bestimmungen über den freien Warenverkehr auch in diesen Gebieten gelten.

⁶³⁾ Das folgt aus Art. 132 Ziffer 1 EWG-Vertrag. Vgl. jedoch die besondere Schutzklausel des Art. 134, dazu unten IV A 4.

⁶⁴⁾ Art. 38-47 EWG-Vertrag. Vgl. dazu G. J. Balkenstein, Der europäische gemeinsame Markt und die Landwirtschaft (Europa-Archiv 1957, S. 9807).

⁶⁵⁾ Art. 12 und 31 EWG-Vertrag.

⁶⁶⁾ Art. 8 (1) und (6) EWG-Vertrag.

und dritte Stufe können durch einstimmige Entscheidungen des Rates auf Vorschlag der Kommission verlängert oder abgekürzt werden. In keinem Fall darf jedoch die Höchstdauer der Übergangszeit von 15 Jahren überschritten werden. Diese Bestimmung hat den Vorrang vor allen anderen die Übergangszeit betreffenden Vorschriften des Art. 8.

An besondere Voraussetzungen ist der Übergang von der ersten zur zweiten Stufe geknüpft. Hierzu bedarf es der ausdrücklichen Feststellung, daß die für die erste Stufe festgelegten Ziele im wesentlichen erreicht und die übernommenen Verpflichtungen eingehalten worden sind.

Die Feststellung trifft der Rat am Ende des vierten Jahres einstimmig. Kommt ein einstimmiger Beschluß nicht zustande, so verlängert sich die erste Stufe um ein Jahr, und wenn auch am Ende dieses Jahres ein einstimmiger Beschluß nicht zustande kommt, um ein weiteres Jahr. Am Ende des sechsten Jahres trifft der Rat die Feststellung mit Zweidrittelmehrheit⁶⁷⁾. Die dabei überstimmten Staaten können gegen den Beschluß des Rates die Entscheidung einer Schiedsstelle anrufen. Das gleiche Recht steht jedem Mitgliedstaat zu, wenn am Ende des sechsten Jahres die für die Feststellung erforderliche Zweidrittelmehrheit im Rat nicht erreicht wird. Die Entscheidung der Schiedsstelle muß binnen sechs Monaten nach der letzten Abstimmung im Rat ergehen. Sie ist endgültig.

Hier erhebt sich die Frage, welche Rechtslage eintritt, wenn auch bis zum Ende des siebten Jahres die erforderliche Feststellung über das Vorliegen der Voraussetzungen für den Übergang in die zweite Stufe nicht getroffen sein sollte, sei es, daß die Schiedsstelle nicht angerufen wurde, oder daß sie das Vorliegen jener Voraussetzungen verneint hat. Nach einer in der deutschen Regierungsbegründung und in dem Bericht des zuständigen Ausschusses des deutschen Bundestages vertretenen Ansicht⁶⁸⁾ vollzieht sich der Übergang in die zweite Stufe in diesem Fall automatisch, »da die Gesamtdauer der Übergangszeit 15 Jahre nicht überschreiten darf und für die beiden folgenden Stufen jeweils vier Jahre vorgesehen sind«. Die Begründung ist nicht ganz schlüssig, weil die Dauer der zweiten und dritten Stufe nicht starr auf vier Jahre begrenzt ist, sondern durch einstimmigen Beschluß des Rates verändert werden kann.

Würde der Rat am Ende des siebten Jahres einstimmig die zweite und dritte Stufe oder eine der beiden verkürzen, so würde die erste Stufe um eine entsprechende Zeit verlängert werden können, ohne daß die Höchst-

⁶⁷⁾ Art. 8 (3) EWG-Vertrag. Über die Wägung der Stimmen jedes Mitgliedstaates vgl. Art. 148 (2) EWG-Vertrag.

⁶⁸⁾ Bundestagsdrucksache 3440 Anl. C, S. 111; Bericht des Abg. Hellwig, Bundestagsdrucksache 3660, S. 36.

dauer der Übergangszeit von 15 Jahren überschritten würde. Trifft aber der Rat eine solche Entscheidung nicht, so wird man in der Tat mit der Regierungsvorlage und dem Bericht des Ausschusses des deutschen Bundestages annehmen müssen, daß sich der Übergang in die zweite Stufe am Ende des siebten Jahres automatisch vollzieht. In diesem Fall stehen einander gegenüber das Interesse aller Länder daran, daß gegen ihren Willen die zweite und dritte Stufe nicht verkürzt wird, und das Interesse, daß die Voraussetzungen für den Übergang aus der ersten in die zweite Stufe formell festgestellt wird. In diesem Konflikt verdient das erstere Interesse entschieden den Vorzug. Die allmähliche und schrittweise Herstellung des gemeinsamen Marktes ist ein tragender Leitgedanke des Vertrages, der unnötige Erschütterungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten zu vermeiden sucht. Nur im allseitigen Einverständnis sollen daher die im Vertrag vorgesehenen Fristen abgekürzt werden dürfen. Demgegenüber wiegt das Interesse an der in Art. 8 (3) EWG-Vertrag vorgeschriebenen formellen Feststellung, daß die Erfordernisse der ersten Stufe erfüllt sind, nicht so schwer. Denn die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten für die erste Stufe übernommen haben, bestehen unabhängig von dieser Feststellung, und ihre Erfüllung kann notfalls auch auf andere Weise, etwa durch Anrufung des Gerichtshofes erzwungen werden⁶⁹⁾.

2. *Binnenzölle und Abgaben gleicher Wirkung*

Im Gegensatz zum EGKS- und EAG-Vertrag differenziert der EWG-Vertrag zwischen den einzelnen Hemmnissen des Binnenhandels. Dementsprechend ist jedes dieser Hemmnisse gesondert darzustellen.

a) *Einfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung*

Die Einfuhrzölle werden in mehreren Etappen in einem teils linearen, teils semilinearen Verfahren gesenkt. Als Ausgangszölle, auf die sich die Senkungen beziehen, gelten die am 1. Januar 1957 tatsächlich angewandten Zollsätze.

Diese Sätze sind nach einem Jahr, vom Inkrafttreten des Vertrages an gerechnet, linear um 10% zu senken. Nach zweieinhalb und nach vier Jahren sind sie semilinear in der Weise zu senken, daß die Gesamtzollbelastung⁷⁰⁾ der Einfuhren jedes Mitgliedstaates aus den anderen Mitgliedstaaten jeweils um 10% gesenkt wird, wobei jede einzelne Position um mindestens 5% zu senken ist⁷¹⁾.

⁶⁹⁾ Art. 169, 170 EWG-Vertrag.

⁷⁰⁾ Ohne Finanzzölle, Art. 17 (1) EWG-Vertrag.

⁷¹⁾ Eine Ausnahme gilt für hohe Zölle (über 30%), die so lange um je 10% zu senken sind, als sie 30% überschreiten. Art. 14 (3) EWG-Vertrag.

Die gleiche semilineare Zollsenkung ist eineinhalb, drei und vier Jahre nach Beginn der zweiten Stufe durchzuführen. Die Beseitigung der dann noch verbleibenden Zölle legt der Rat während der dritten Stufe durch Richtlinien fest. Der Rat kann auch durch einstimmigen Beschluß die Bestimmungen über den Zollabbau ändern.

Jeder Mitgliedstaat hat sich außerdem bereit erklärt, seine Zölle schneller abzubauen, falls seine wirtschaftliche Lage dies gestattet. Unter bestimmten Voraussetzungen können Mitgliedstaaten mit ihrer Zustimmung zu einem schnelleren Zollabbau verpflichtet werden, um einem in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Mitgliedstaat beizustehen⁷²⁾.

Eine Sonderregelung gilt für Finanzzölle⁷³⁾, das sind Zölle, deren ausschließlicher Zweck in der Erzielung fiskalischer Einnahmen besteht, die also insbesondere nicht den Zweck haben, eine inländische Produktion zu schützen. In der Praxis ist die Abgrenzung oft schwierig. Der Vertrag überläßt es daher den Mitgliedstaaten selbst zu bestimmen, welche ihrer Zölle als Finanzzölle zu behandeln sind. Die Finanzzölle werden bei jeder Herabsetzung der übrigen Zölle um mindestens 10% gesenkt. Die Kommission kann die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen jedoch ermächtigen, Finanzzölle sechs Jahre lang in unveränderter Höhe beizubehalten. In diesem Fall müssen die betreffenden Finanzzölle spätestens nach Ablauf der sechs Jahre vollständig abgeschafft werden⁷⁴⁾. Mineralölzölle kann jeder Mitgliedstaat nach eigenem Ermessen ebenso behandeln, ohne daß es dazu einer Mitwirkung der Kommission bedarf⁷⁵⁾.

Einfuhrabgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle sind im Verkehr der Mitgliedstaaten ebenso wie die Einfuhrzölle bis zum Ende der Übergangszeit vollständig zu beseitigen. Die Einzelheiten regelt die Kommission in Anlehnung an die für Einfuhrzölle geltende Regelung⁷⁶⁾.

b) Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung

Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung im Verkehr der Mitgliedstaaten untereinander sind spätestens am Ende der ersten Stufe zu beseitigen⁷⁷⁾.

⁷²⁾ Art. 108 (2) EWG-Vertrag.

⁷³⁾ Art. 17 EWG-Vertrag.

⁷⁴⁾ Art. 17 (4) EWG-Vertrag.

⁷⁵⁾ Protokoll über die Mineralöle und einige Mineralölerzeugnisse. Dortselbst auch nähere Einzelheiten.

⁷⁶⁾ Art. 13 (2) EWG-Vertrag.

⁷⁷⁾ Art. 16 EWG-Vertrag. Ausfuhrzölle bestehen u. a. in Deutschland für Stroh, Heu und verschiedene Metallabfälle, in Frankreich für Fischabfälle, Abfälle von Häuten, Fellen und für Knochen.

c) Sonderregeln für die Länder und Hoheitsgebiete

Während die im Verkehr der Mitgliedstaaten untereinander geltenden Bestimmungen uneingeschränkt auch auf den Verkehr der Mitgliedstaaten mit Algerien und den überseeischen Departements Frankreichs und ferner für die Einfuhren aus den Ländern und Hoheitsgebieten in die Mitgliedstaaten Anwendung finden, gelten für den umgekehrten Warenstrom, die Einfuhren der Länder und Hoheitsgebiete aus den Mitgliedstaaten, Sonderregelungen. Danach können die Länder und Hoheitsgebiete auf diese Einfuhren Zölle, »die den Erfordernissen ihrer Entwicklung und Industrialisierung entsprechen«, sowie Finanzzölle erheben⁷⁸⁾. Sie dürfen dabei allerdings keinen Unterschied zwischen Einfuhren aus dem Mutterland und Einfuhren aus den anderen Mitgliedstaaten machen. Ein etwaiger Unterschied in der Zollbelastung muß während der Übergangszeit nach denselben Regeln beseitigt werden, die für die Abschaffung der Einfuhrzölle im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten gelten⁷⁹⁾. Die gleichen Vorschriften sind auf die Einfuhren eines Landes oder Hoheitsgebietes aus den anderen Ländern und Hoheitsgebieten anzuwenden. Dies folgt aus Art. 132 Ziffer 2 EWG-Vertrag, der folgenden Wortlaut hat:

»Mit der Assoziierung werden folgende Zwecke verfolgt:

.....

2. Jedes Land oder Hoheitsgebiet wendet auf den Handelsverkehr mit den Mitgliedstaaten und den anderen Ländern und Hoheitsgebieten das System an, das es auf den europäischen Staat anwendet, mit dem es besondere Beziehungen unterhält.«

Zwar könnte der einleitende Satz des Art. 132 zu Zweifeln Anlaß geben, ob es sich bei den Bestimmungen dieses Artikels um unmittelbar anwendbares Recht oder um bloße Programmsätze handelt. Doch sind einige der folgenden Ziffern (insbesondere 4 und 5) so eindeutig im Sinne einer unmittelbar geltenden Rechtsnorm formuliert, daß schon dadurch die Streitfrage zugunsten der ersten Alternative entschieden wird. Auch würde, wenn Art. 132 bloße Programmsätze enthielte, der Vertrag lückenhaft sein, da die dort behandelten Komplexe an keiner anderen Stelle geregelt werden. Allerdings treten die allgemeinen Grundsätze des Art. 132 dann zurück, wenn an anderer Stelle des Vertrages, insbesondere in dem Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft (im folgenden »Durchführungsabkommen« genannt) abweichende Spezialregelungen getroffen sind⁸⁰⁾.

⁷⁸⁾ Art. 133 (3) EWG-Vertrag.

⁷⁹⁾ Art. 133 (3) EWG-Vertrag.

⁸⁰⁾ Vgl. etwa unten Anm. 86 und 87.

Aus Art. 132 Ziffer 2 folgt weiter, daß ein Land oder Hoheitsgebiet auf seine Ausfuhren in die anderen Mitgliedstaaten oder in andere Länder und Hoheitsgebiete die gleichen Zölle und Abgaben erheben kann, die es auf seine Ausfuhren in sein Mutterland erhebt. Ein bisher etwa bestehender Unterschied ist in analoger Anwendung der Art. 16 und 133 (3) EWG-Vertrag bis zum Ende der ersten Stufe zu beseitigen.

3. Mengenmäßige Beschränkungen

a) Auch die mengenmäßigen Beschränkungen im Verkehr der Mitgliedstaaten untereinander sind im Laufe der Übergangszeit vollständig zu beseitigen. Der Abbau geht vom Stand der Liberalisierung aus, den jeder Mitgliedstaat auf Grund des Beschlusses des Rates der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) vom 14. Januar 1955 erreicht hat⁸¹⁾.

In dem nichtliberalisierten Sektor faßt jeder Mitgliedstaat die den anderen Mitgliedstaaten eingeräumten bilateralen Kontingente zu Globalkontingenten zusammen. Diese Globalkontingente werden allen Mitgliedstaaten ohne Unterschied zugänglich gemacht. Der Gesamtwert aller Globalkontingente wird am Ende des ersten Jahres um 20% semilinear in der Weise erhöht, daß jedes einzelne Globalkontingent um mindestens 10% erhöht wird. Die gleiche Erhöhung tritt am Ende des zweiten, dritten und vierten Jahres und am Ende des ersten Jahres der zweiten Stufe ein. Für besonders kleine Globalkontingente (unter 3% der nationalen Erzeugung) gelten Sonderregeln⁸²⁾. In jedem Fall muß jedes Globalkontingent am Ende des zehnten Jahres mindestens 20% der inländischen Erzeugung betragen. War die Einfuhr einer Ware während zweier aufeinanderfolgender Jahre geringer als das jeweils maßgebende Kontingent, so hat der Mitgliedstaat die Kontingentierung dieser Ware aufzuheben. Falls das vorgeschriebene Verfahren nicht in stetigem Fortschritt zur völligen Beseitigung der Kontingente bis zum Ablauf der Übergangszeit führt, kann der Rat die festgelegten Hundertsätze erhöhen⁸³⁾.

Ebenso wie beim Abbau der Einfuhrzölle erklären sich die Mitglied-

⁸¹⁾ Nach diesem Beschluß wurden die Mitgliedstaaten der OEEC verpflichtet, für eine befristete Zeit von 18 Monaten 90% ihrer Gesamteinfuhren für private Rechnung und ferner mindestens 75% ihrer privaten Einfuhren in jeder der Kategorien: Nahrungsmittel, Rohstoffe und Fertigwaren, zu liberalisieren. Ausnahmen waren u. a. wegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten und »aus Gründen von nationaler Bedeutung oder der Billigkeit« zugelassen. Vgl. OEEC, Code of Liberalisation (Ausgabe 1956) Anhang A Abschn. 2 Abs. 2 und die Wiedergabe des Beschlusses vom 14. 1. 1955 in Europa-Archiv 1955, S. 7283.

⁸²⁾ Art. 33 (2) und (5) EWG-Vertrag.

⁸³⁾ Art. 33 (8) EWG-Vertrag.

staaten bereit, die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen schneller als im Vertrag vorgesehen abzubauen, falls ihre wirtschaftliche Lage dies gestattet oder falls dies mit ihrer Zustimmung zur Unterstützung eines in Zahlungsschwierigkeiten befindlichen Staates beschlossen wird. Mindestens müssen die Mitgliedstaaten ihren Partnern in der Gemeinschaft die gleichen Vergünstigungen beim Abbau der Kontingente gewähren, die sie dritten Staaten einräumen⁸⁴). Entsprechend der bei den Zöllen getroffenen Regelung sind alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ausfuhr bereits bis zum Ende der ersten Stufe zu beseitigen⁸⁵).

b) Im Verkehr mit den Ländern und Hoheitsgebieten gelten auch hinsichtlich der mengenmäßigen Beschränkungen Sonderregelungen. Die Mitgliedstaaten erweitern ihre Kontingente für Einfuhren aus den Ländern und Hoheitsgebieten während der fünfjährigen Dauer des Durchführungsabkommens nach denselben Regeln, die sie im Verkehr untereinander anwenden⁸⁶). Kommt nach Ablauf der fünf Jahre keine Einigung unter den Vertragspartnern über die Fortsetzung der Liberalisierung zustande, so bleiben die Kontingente auf dem für das fünfte Jahr vorgeschriebenen Stand stehen.

Umgekehrt erhöhen die Länder und Hoheitsgebiete während des gleichen fünfjährigen Zeitraums die Kontingente für Einfuhren aus den Mitgliedstaaten, die nicht Mutterland sind. Diese Kontingente werden zu Globalkontingenten zusammengefaßt, die allen Mitgliedstaaten außer dem Mutterland zugänglich sind. Die Globalkontingente werden in einem ähnlichen semilinearen Verfahren, wie es zwischen den Mitgliedstaaten gilt, erhöht⁸⁷). Falls nach Ablauf des Durchführungsabkommens keine anderweitige Vereinbarung getroffen wird, bleiben auch diese Kontingente auf dem für das fünfte Jahr maßgebenden Stand stehen.

Über die den Mutterländern einzuräumenden Kontingente trifft der Vertrag keine Bestimmungen. In dieser Hinsicht behalten die Mutterländer ihre bisherige Vorzugsstellung. Dies muß man entgegen dem Wortlaut des Art. 132 Ziffer 2 EWG-Vertrag aus der in dem Durchführungsabkommen geschlossenen Sonderregelung folgern.

Unklar bleibt die Frage, welche Bestimmungen hinsichtlich der im Verkehr der Länder und Hoheitsgebiete untereinander bestehenden Einfuhr-

⁸⁴) Art. 111 letzter Abs. EWG-Vertrag.

⁸⁵) Art. 34 (2) EWG-Vertrag.

⁸⁶) Art. 10 des Durchführungsabkommens.

⁸⁷) Das Durchführungsabkommen enthält gegenüber dem Vertrag einen weiteren Typus von kleinen Kontingenten (weniger als 7% der Gesamteinfuhr). Kontingente, die diesen Prozentsatz nicht erreichen, werden auf 7% festgesetzt. Besteht für eine Ware kein Kontingent, so entscheidet die Kommission über die Höhe des zu bildenden Globalkontingents.

kontingente gelten. Aus Art. 132 Ziffer 2 EWG-Vertrag scheint sich zu ergeben, daß jedes Land und Hoheitsgebiet den anderen Ländern und Hoheitsgebieten die gleichen Kontingente einräumen muß, die es seinem Mutterland einräumt. Indessen wird man aus derselben Vorschrift folgern müssen, daß die anderen Länder und Hoheitsgebiete nicht günstiger gestellt werden sollen als die Mitgliedstaaten, die nicht Mutterland sind. Wenn nun diese Mitgliedstaaten auf Grund des Durchführungsabkommens hinsichtlich der Einfuhrkontingente schlechter gestellt werden als das Mutterland, dann kann der Grundsatz des Art. 132 Ziffer 2 auch für die anderen Länder und Hoheitsgebiete keine Anwendung finden. Aber auch die Vorschriften des Durchführungsabkommens gelten für den Verkehr der Länder und Hoheitsgebiete untereinander nicht. Sie können auch nicht analog herangezogen werden. Denn die Einräumung der Einfuhrkontingente an die Mitgliedstaaten steht in Zusammenhang mit der den Ländern und Hoheitsgebieten von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 des Durchführungsabkommens gewährten Finanzhilfe⁸⁸⁾. Daher sprechen erhebliche Gründe dafür, daß die im Durchführungsabkommen vorgeschriebene Erhöhung der Einfuhrkontingente jedes Landes und Hoheitsgebietes nur den anderen Mitgliedstaaten und nicht auch den anderen Ländern und Hoheitsgebieten zugute kommen soll. Über die Höhe der Einfuhrkontingente im Verkehr der Länder und Hoheitsgebiete untereinander enthält der Vertrag demnach keine Bestimmungen. Insoweit bleibt es bei dem bisherigen Zustand, wonach die für jedes Land und Hoheitsgebiet zuständigen Behörden die Kontingente festsetzen.

Auch bezüglich der in den Ländern und Hoheitsgebieten angewandten Ausfuhrbeschränkungen fehlt es an einer besonderen Vorschrift im Vertrag. Insoweit dürften jedoch keine Bedenken bestehen, die Bestimmung des Art. 132 Ziffer 2 EWG-Vertrag anzuwenden. Danach sind im Verkehr eines Landes oder Hoheitsgebietes mit den Mitgliedstaaten, die nicht Mutterland sind, und mit den anderen Ländern und Hoheitsgebieten keine strengeren Ausfuhrbeschränkungen zulässig als im Verkehr mit dem Mutterland.

4. Schutzklauseln und Sonderbestimmungen

Angesichts der tiefgreifenden wirtschaftlichen Umwälzungen, die die Durchführung des EWG-Vertrages in jedem der sechs Mitgliedstaaten trotz der langen Übergangszeit zur Folge haben kann, sind im Vertrag zahlreiche Schutzklauseln und Sonderbestimmungen vorgesehen, auf Grund

⁸⁸⁾ So ausdrücklich Rapport Savary et July, Drucksache 5266 der Assemblée nationale, S. 114.

deren ein Mitgliedstaat befugt ist, sei es mit, sei es ohne Zustimmung der europäischen Organe, ausnahmsweise zur Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Die Bedeutung dieser Klauseln geht weit über den hier untersuchten Bereich der Beseitigung der Hemmnisse des inneren Warenverkehrs hinaus. So können z. B. auf Grund von Schutzklauseln auch die Niederlassungsfreiheit, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, der freie Dienstleistungs- und der freie Kapitalverkehr eingeschränkt werden. Auch staatliche Beihilfen für die Industrie können ausnahmsweise zulässig sein⁸⁹⁾.

Im folgenden kann nicht mehr als ein summarischer Überblick über die wichtigsten Bestimmungen des EWG-Vertrages gegeben werden, die unmittelbare Rückwirkungen auf die Freiheit des inneren Warenverkehrs haben. Meist sagt der Vertrag nicht ausdrücklich, welche Maßnahmen auf Grund einer Schutzklausel getroffen werden können. Man wird dann annehmen können, daß in den Fällen, in denen Schutzmaßnahmen gegenüber dem freien Warenverkehr zugelassen sind, diejenigen Maßnahmen in Betracht kommen, die nach Ansicht der Vertragschließenden geeignet sind, den Warenverkehr zu hemmen. Dazu gehören vor allem Einfuhr- und Ausfuhrabgaben sowie mengenmäßige Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr⁹⁰⁾. Welche dieser Mittel zulässig sind, kann nur aus einer genauen Prüfung des Zweckes jeder einzelnen Schutzklausel ermittelt werden. Ganz allgemein müssen wegen ihres systemwidrigen Ausnahmeharakters und im Hinblick auf die den Vertragschließenden auferlegte Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme diejenigen Schutzmaßnahmen ergriffen werden, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten am wenigsten belasten⁹¹⁾. Vielfach obliegt es der Kommission der EWG, die erforderlichen Einzelheiten zu bestimmen⁹²⁾.

In der folgenden Übersicht wird zwischen Maßnahmen, die nur während der Übergangszeit, und solchen, die auch in der Endperiode zulässig sind, unterschieden.

a) Die wichtigste, auf die Übergangszeit beschränkte Schutzklausel enthält Art. 226 EWG-Vertrag. Danach kann die Kommission einem Mitgliedstaat auf seinen Antrag gestatten, »Schutzmaßnahmen« zu ergreifen, wenn ein Wirtschaftszweig des Mitgliedstaates erheblich und voraussichtlich anhaltend von Schwierigkeiten betroffen wird, oder wenn Umstände ein-

⁸⁹⁾ Vgl. Bundestagsdrucksache 3440 Anl. C, S. 154, Vorbemerkung zu Art. 223–225.

⁹⁰⁾ Vgl. Art. 3 a EWG-Vertrag.

⁹¹⁾ Dieser in Art. 226 (3) und 115 Abs. 3 ausgesprochene Grundsatz gilt sinngemäß für alle Schutzklauseln.

⁹²⁾ So in Art. 91 (1), 108 (3), 226 (2) EWG-Vertrag.

treten, die geeignet sind, die wirtschaftliche Lage eines Gebietes beträchtlich zu verschlechtern. Art. 226 bezeichnet die Art der Schutzmaßnahmen, die in diesem Falle ergriffen werden können, nicht, hebt aber hervor, daß sie von den Vorschriften des Vertrages abweichen können.

b) Eine weitere auf die Übergangszeit beschränkte Schutzklausel enthält Art. 91 (1) EWG-Vertrag. Danach kann die Kommission einen Mitgliedstaat, der durch Dumping-Praktiken innerhalb des gemeinsamen Marktes geschädigt wird, ermächtigen, »geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen«.

c) Die wichtigsten Schutzklauseln von dauerhaftem, d. h. nicht durch die Übergangszeit befristetem Charakter sind in Art. 108, 109 EWG-Vertrag enthalten. Nach diesen Bestimmungen kann ein Mitgliedstaat, der sich in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befindet, von der Kommission ermächtigt werden, »Schutzmaßnahmen zu treffen«. Voraussetzung für die Gewährung der Schutzmaßnahmen ist in materieller Hinsicht, daß die Zahlungsbilanzschwierigkeiten das Funktionieren des gemeinsamen Marktes oder die schrittweise Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik gefährden. In verfahrensmäßiger Hinsicht muß zunächst eine Überprüfung der Lage durch die Kommission stattfinden. Dann empfiehlt die Kommission dem in Schwierigkeiten geratenen Staat die Maßnahmen, die er selbst zur Behebung seiner Schwierigkeiten im Einklang mit den Vertragsbestimmungen treffen kann. Falls diese Maßnahmen nicht ausreichen, empfiehlt die Kommission einen gegenseitigen Beistand der Mitgliedstaaten, und nur, wenn der für die Gewährung des gegenseitigen Beistandes erforderliche Beschluß nicht zustande kommt oder wenn der gegenseitige Beistand nicht zum Ziele führt, darf die Kommission die Ergreifung von Schutzmaßnahmen gestatten.

d) In einer plötzlichen Zahlungsbilanzkrise kann ein Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen auch autonom treffen. Sie müssen sich im Rahmen des unbedingt Notwendigen halten. Auf Verlangen des Rates müssen die getroffenen Maßnahmen wieder aufgehoben werden.

e) Im Zuge der in Art. 108 EWG-Vertrag vorgesehenen gegenseitigen Beistandsleistung kann den anderen Mitgliedstaaten auferlegt werden, Schutzmaßnahmen zugunsten des in der Zahlungsbilanzkrise befindlichen Staates zu treffen. Der Vertrag erwähnt ausdrücklich den Fall, daß der in Schwierigkeiten geratene Staat mengenmäßige Beschränkungen gegenüber dritten Staaten beibehält oder wieder einführt und daß dadurch die Gefahr von Verkehrsverlagerungen entsteht. In diesem Falle können die anderen Mitgliedstaaten durch Beschluß des Rates verpflichtet werden, Maßnahmen zur Verhinderung der Verkehrsverlagerungen zu ergreifen.

f) Eine weitere nicht befristete Schutzklausel enthält Art. 107 EWG-

Vertrag. Wenn ein Mitgliedstaat seinen Wechselkurs im Widerspruch zu den Vorschriften des EWG-Vertrages über die Wirtschaftspolitik ändert und dadurch die Wettbewerbsbedingungen schwerwiegend verfälscht, kann die Kommission andere Mitgliedstaaten ermächtigen, »die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Folgen dieses Vorgehens zu begegnen«.

g) Nicht befristet ist sodann die Schutzklausel des Artikels 115 EWG-Vertrag. Sie gibt der Kommission das Recht, einen Mitgliedstaat zu »Schutzmaßnahmen« zu ermächtigen, um Verkehrsverlagerungen entgegenzuwirken, die infolge der im Einklang mit dem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahmen entstehen, oder um Schwierigkeiten zu beheben, die dadurch entstanden sind, daß die Mitgliedstaaten handelspolitische Maßnahmen in unterschiedlicher Weise getroffen haben. Während der Übergangszeit kann in solchen Fällen sogar jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Schutzmaßnahmen selbst treffen. Auf Verlangen der Kommission muß er jedoch die getroffenen Maßnahmen wieder aufheben.

h) Nach der Schutzklausel des Art. 37 (3) EWG-Vertrag kann die Kommission Mitgliedstaaten, die durch ein staatliches Handelsmonopol eines anderen Mitgliedstaates benachteiligt werden, ermächtigen, »Schutzmaßnahmen zu ergreifen«.

i) Von Bedeutung sind schließlich die Bestimmungen der Art. 223 f. EWG-Vertrag. Nach Art. 223 kann jeder Staat im Hinblick auf die Produktion von Kriegsmaterial⁹³⁾ und den Handel damit Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens zur Wahrung seiner Sicherheitsinteressen erforderlich sind.

k) In Art. 224 wird vorausgesetzt, daß jeder Staat bei schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Ordnung im Frieden und ferner im Kriegsfall, bei drohender Kriegsgefahr oder bei der Erfüllung von Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung des Friedens die erforderlichen Maßnahmen treffen kann.

Weder im Falle des Art. 223 noch in dem des Art. 224 bedarf es einer Mitwirkung der europäischen Organe. Doch wird den Mitgliedstaaten im Falle des Art. 224 eine gegenseitige Konsultation zur Pflicht gemacht. In beiden Fällen hat die Kommission ein Prüfungs- und Vorschlagsrecht, wenn die getroffenen Maßnahmen die Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen Markt verfälschen. Auch kann im Falle eines Mißbrauchs der Gerichtshof angerufen werden⁹⁴⁾.

l) Eine ganze Reihe von Sondermaßnahmen sieht das dem EWG-Ver-

⁹³⁾ Die Liste der Erzeugnisse, die unter diese Regelung fallen, legt der Rat einstimmig fest.

⁹⁴⁾ Art. 225 Abs. 2 EWG-Vertrag.

trag beigefügte »Protokoll über bestimmte Vorschriften betreffend Frankreich« (Frankreichprotokoll) vor. Einmal können Frankreich und die übrigen Länder der Frankenzonen nach diesem Protokoll die zur Zeit von ihnen erhobenen besonderen Einfuhrabgaben (*taxes spéciales à l'importation*) und die zur Zeit gewährten Ausfuhrbeihilfen so lange beibehalten, bis die Zahlungsbilanz der Frankenzonen länger als ein Jahr ausgeglichen ist und angemessene Währungsreserven vorhanden sind. Die am 1. Januar 1957 geltenden Höchstsätze dürfen jedoch nicht überschritten werden. Kommission und Rat prüfen jährlich, ob das System der Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben mit den Bestimmungen des Vertrages im Einklang steht⁹⁵⁾.

m) Die anderen Mitgliedstaaten können nach dem Frankreichprotokoll durch den Rat ermächtigt werden, »Schutzmaßnahmen zu ergreifen«, wenn ihre Industrien dadurch beeinträchtigt werden, daß die Höhe der französischen Einfuhrabgaben oder Ausfuhrbeihilfen für die einzelnen Erzeugnisse unterschiedlich festgesetzt wird.

n) Nach dem gleichen Protokoll muß die Kommission Frankreich ermächtigen, »Schutzmaßnahmen zu ergreifen«, wenn die Überstundenvergütung in den Industrien der anderen Mitgliedstaaten bis zum Ende der ersten Stufe nicht den Stand der französischen Regelung des Jahres 1956 erreicht hat⁹⁶⁾.

o) Endlich kann jeder Mitgliedstaat »geeignete Maßnahmen treffen«, um zu verhindern, daß sich für ihn aus dem Handel eines anderen Mitgliedstaates mit der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands Schwierigkeiten ergeben⁹⁷⁾.

IV. Regeln für den Warenverkehr mit dritten Staaten

Während die drei Vertragswerke in dem Grundsatz der völligen Beseitigung aller Hemmnisse des Binnenhandels übereinstimmen, weisen sie hinsichtlich der Regelung des Warenverkehrs zwischen den Gemeinschaften und dritten Staaten erhebliche Unterschiede auf. Zwar ist es das Ziel aller drei Vertragswerke, über eine bloße Freihandelszone, im Sinne des GATT⁹⁸⁾, d. h. über eine auf die Beseitigung der Hemmnisse des Binnen-

⁹⁵⁾ Frankreichprotokoll I (1).

⁹⁶⁾ Wegen weiterer Einzelheiten der sehr komplizierten Regelung vgl. II (2) des Frankreichprotokolls.

⁹⁷⁾ Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen (3).

⁹⁸⁾ Art. 24 Ziffer 8 b, vgl. L. P. I m h o f f, GATT, München und Berlin 1952, S. 193.

handels gerichtete Vereinbarung hinaus eine Vereinheitlichung oder zum mindesten eine Harmonisierung der Außenzölle und anderer Regeln für den Warenverkehr mit dritten Staaten herbeizuführen; doch sind die dabei angewandten Methoden und die Intensität, mit der dieses Ziel angestrebt wird, sehr unterschiedlich. Die relativ vollkommenste Lösung zeigt der EWG-Vertrag. Es erscheint daher zweckmäßig, mit einer Darstellung dieses Vertragswerkes zu beginnen.

A. Der EWG-Vertrag

Die Gesamtheit der Bestimmungen, die den Warenverkehr eines Staates oder einer Staatengemeinschaft mit dritten Staaten regeln, bilden einen Teil der Handelspolitik oder Außenhandelspolitik im weitesten Sinne⁹⁹⁾. Dazu gehören insbesondere Vorschriften über Einfuhr- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung, mengenmäßige Beschränkungen der Einfuhr und Ausfuhr, Einfuhr- und Ausfuhrpreise, Bedingungen der Außenhandelsgeschäfte, Ausfuhrbeihilfen, Schutzmaßnahmen gegenüber der Einfuhr, insbesondere gegenüber Dumping-Maßnahmen und Ausfuhrbeihilfen dritter Staaten, die Verwendung des Ausfuhrerlöses und die Transferierung des Einfuhrgegenwertes (Devisenvorschriften). Diese Vorschriften können entweder auf Entscheidungen der zuständigen Organe eines Staates oder einer Staatengemeinschaft (autonome Maßnahmen) oder auf vertraglichen Vereinbarungen mit dritten Staaten beruhen. Aus der Fülle der handelspolitischen Probleme regelt der EWG-Vertrag einen Teilkomplex, die autonome Gestaltung des Einfuhrzolltarifs, mit großer Ausführlichkeit, während er sich hinsichtlich aller anderen Fragen mit generellen Bestimmungen begnügt.

1. Einfuhrzölle

a) Die Höhe des gemeinsamen Zolltarifs

Der gemeinsame Zolltarif, der nach Ablauf der Übergangszeit auf die Wareneinfuhr aus dritten Ländern angewandt wird, ist grundsätzlich gleich dem einfachen Mittel der in den vier¹⁰⁰⁾ Zollgebieten der Gemeinschaft am 1. Januar 1957 tatsächlich angewandten Zollsätze¹⁰¹⁾. Es sind also nicht die Vertragszollsätze, zu deren Einhaltung jeder Mitgliedstaat auf Grund internationaler Vereinbarungen verpflichtet ist, oder die autonomen Zoll-

⁹⁹⁾ In diesem Sinne wird der Begriff z. B. in Kap. X des EGKS-Vertrages gebraucht; vgl. die Überschrift vor Art. 71.

¹⁰⁰⁾ Für die Benelux-Staaten wird der einheitliche Zolltarif der Benelux-Zollunion zugrunde gelegt.

¹⁰¹⁾ Art. 19 EWG-Vertrag.

sätze, die sich aus den Zollgesetzen der Mitgliedstaaten ergeben, maßgebend, sondern die meist wesentlich niedrigeren Zollsätze, die am 1. Januar 1957 tatsächlich angewandt wurden. Von diesem Grundsatz macht der Vertrag jedoch fünf Ausnahmen:

aa) Die letzte vor dem 1. Januar 1957 durchgeführte Senkung der italienischen Zollsätze bleibt unberücksichtigt.

bb) Wenn italienische Vertragszölle höher als die vor der letzten italienischen Zollsenkung angewandten Zölle sind, werden die letzteren für die Berechnung des gemeinsamen Zolltarifs entsprechend, jedoch höchstens um 10% erhöht.

cc) Für insgesamt etwa 70 Positionen des französischen Zolltarifs werden an Stelle der am 1. Januar 1957 tatsächlich angewandten Zollsätze höhere, in der dem Vertrag beigefügten Liste A im einzelnen festgelegte Zollsätze der Berechnung zugrunde gelegt¹⁰²⁾.

dd) Für bestimmte in der Liste E aufgeführte Erzeugnisse der organischen Chemie wird der Benelux-Zollsatz, falls er am 1. Januar 1957 unter 3% lag, für die Berechnung des arithmetischen Mittels auf 12% festgesetzt¹⁰³⁾.

ee) Finanzzölle werden in die Berechnung des Mittels nur nach Maßgabe einer von der Kommission zu treffenden Entscheidung einbezogen¹⁰⁴⁾.

Auch der Grundsatz, daß der gemeinsame Zolltarif gleich dem arithmetischen Mittel der vier seiner Berechnung zugrunde liegenden nationalen Zolltarife ist, erfährt mehrere, insgesamt sechs Ausnahmen:

aa) Der Zollsatz für bestimmte in der Liste B aufgeführte Rohstoffe darf in keinem Fall, auch wenn das arithmetische Mittel höher liegt, 3% übersteigen.

bb) Der Zollsatz für bestimmte Halbwaren (Liste C) darf 10% nicht übersteigen.

cc) Der Zollsatz für bestimmte Erzeugnisse der anorganischen Chemie (Liste D) darf höchstens 15% betragen.

dd) Der Zollsatz für die in der Liste E aufgeführten Erzeugnisse der organischen Chemie darf 25% nicht übersteigen.

ee) Für insgesamt etwa 100 Positionen ist der Zollsatz unabhängig von dem arithmetischen Mittel durch Vereinbarung zwischen den vertragsschließenden Staaten festgesetzt worden (Liste F).

ff) Für weitere etwa 70 Positionen (Liste G »Verhandlungsliste«) wird

¹⁰²⁾ Die französischen Zölle für diese Erzeugnisse waren am 1. 1. 1957 ausgesetzt. Doch bestanden Einfuhrbeschränkungen, die die Zollausschüttung praktisch wirkungslos machten.

¹⁰³⁾ Art. 19 (3) d EWG-Vertrag.

¹⁰⁴⁾ Art. 22 EWG-Vertrag.

der Zollsatz bis zum Ende der ersten Stufe durch Verhandlungen zwischen den sechs Staaten festgesetzt. Jeder Staat ist berechtigt, weitere Positionen bis zu insgesamt 2% seiner Einfuhren, und außerdem die Waren, für die Finanzzölle gelten¹⁰⁵), auf die Liste G zu setzen. Dabei kann es sich jedoch nur um Positionen handeln, über die eine anderweitige Einigung nicht bereits erzielt ist. So können die Waren der Liste F nicht noch nachträglich auf die Verhandlungsliste gesetzt werden, und Waren der Liste B bis E können nicht mit dem Ziel auf die Verhandlungsliste gesetzt werden, höhere Zölle als die in den Listen B bis E vorgesehenen Höchstsätze zu vereinbaren. Wird über die Verhandlungsliste bis zum Ende der ersten Stufe eine Einigung nicht erzielt, so setzt der Rat die Zölle zunächst einstimmig, schließlich mit qualifizierter Mehrheit¹⁰⁶) fest.

Falls sich bei der Errechnung des gemeinsamen Zolltarifs technische Schwierigkeiten oder Unausgeglichheiten ergeben sollten, kann der Rat die nötigen Anpassungen vornehmen oder die sonst erforderlichen Entscheidungen treffen¹⁰⁷).

b) Einführung des gemeinsamen Zolltarifs

Der gemeinsame Zolltarif wird schrittweise durch Beseitigung der Differenz zwischen ihm und den bisherigen nationalen Zolltarifen eingeführt. Beträgt die Differenz bei einer Position weniger als 15% des gemeinsamen Zolltarifs, so ist dieser am Ende des vierten Jahres an Stelle des nationalen Tarifs anzuwenden. Ist die Differenz größer als 15%, so ist sie am Ende des vierten Jahres und am Ende der zweiten Stufe um je 30% zu vermindern. Spätestens am Ende der Übergangszeit ist der gemeinsame Zolltarif in vollem Umfang anzuwenden. Doch steht es den Mitgliedstaaten frei, ihre Zollsätze schneller als im Vertrag vorgesehen an den gemeinsamen Zolltarif anzugleichen.

c) Ausnahmen und Abweichungen

Der EWG-Vertrag enthält eine Fülle von Bestimmungen, die als Ausnahmeregelungen und Abweichungen gegenüber den Vorschriften über den gemeinsamen Zolltarif anzusehen sind. Die wichtigsten werden im folgenden behandelt¹⁰⁸):

¹⁰⁵) Art. 22 EWG-Vertrag.

¹⁰⁶) Das ist die Zweidrittelmehrheit. Über die Wägung der Stimmen vgl. Art. 148 f. EWG-Vertrag.

¹⁰⁷) Art. 21 EWG-Vertrag.

¹⁰⁸) Weitere Ausnahmen enthält das Protokoll I.7 über die Waren aus bestimmten Ursprungs- und Herkunftsländern, für die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat eine Sonderregelung gilt. Danach findet der gemeinsame Zolltarif auf den Handel zwischen den

aa) Die Kommission kann einen Mitgliedstaat, der sich in »besonderen Schwierigkeiten« befindet, ermächtigen, die vorgeschriebenen Angleichungen einer Zollposition an den gemeinsamen Zolltarif für begrenzte Zeit aufzuschieben. Die Ermächtigung darf höchstens für 5% der Einfuhren des betreffenden Staates erteilt werden ¹⁰⁹⁾.

bb) Ein Staat, den die Kommission ermächtigt hat, einen Finanzzoll im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten bis zu sechs Jahren beizubehalten, kann den Finanzzoll während der gleichen Zeit auch im Verkehr mit dritten Staaten unverändert anwenden ¹¹⁰⁾.

cc) Eine besondere Bedeutung kommt den sogenannten Zollkontingenten zu. Unter bestimmten Voraussetzungen werden einem Staat Kontingente gewährt, innerhalb deren er Waren aus dritten Ländern zollfrei oder zu niedrigeren Zollsätzen als denen des gemeinsamen Zolltarifs einführen kann. Der Zweck dieser Regelung ist es, wirtschaftlichen Störungen oder Preissteigerungen, die sich aus der Einführung des gemeinsamen Zolltarifs in einzelnen Fällen ergeben können, zu begegnen. Zollkontingente sind insbesondere vorgesehen für:

Waren der Listen B, C und D zugunsten der Mitgliedstaaten, die mit diesen Waren herkömmlicherweise zu einem erheblichen Teil durch Einfuhren aus dritten Ländern versorgt werden;

Waren der Liste E und diejenigen Waren der Verhandlungsliste G, deren Zollsätze durch Beschluß des Rates festgesetzt worden sind ¹¹¹⁾;

bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse ¹¹²⁾;

Bananen, Kakaobohnen und ungebrannten Kaffee, falls bei Ablauf der Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft keine neue Übereinkunft über die Assoziierung abgeschlossen worden ist ¹¹³⁾;

Bananen zugunsten der Bundesrepublik Deutschland ¹¹⁴⁾;

ungebrannten Kaffee zugunsten Italiens und der Benelux-Länder ¹¹⁵⁾;

Die Gewährung einiger Kontingente ist an besondere Voraussetzungen geknüpft, deren Vorliegen durch Kommission oder Rat festgestellt werden muß. So dürfen Kontingente für Waren der Listen B, C und D nur gewährt

Benelux-Ländern und Surinam oder den Niederländischen Antillen, zwischen Italien und Libyen oder Italienisch Somaliland sowie zwischen Frankreich und Marokko, Tunesien, Vietnam, Kambodscha, Laos oder den französischen Neuen Hebriden keine Anwendung.

¹⁰⁹⁾ Art. 26 EWG-Vertrag.

¹¹⁰⁾ Art. 23 (2) EWG-Vertrag.

¹¹¹⁾ Art. 25 (1) und (2) EWG-Vertrag.

¹¹²⁾ Art. 25 (3) EWG-Vertrag.

¹¹³⁾ Art. 15 (2) des Abkommens.

¹¹⁴⁾ Protokoll über das Zollkontingent für die Einfuhr von Bananen.

¹¹⁵⁾ Protokoll über das Zollkontingent für die Einfuhr von ungebranntem Kaffee.

werden, wenn die Erzeugung innerhalb der Gemeinschaft für die Versorgung nicht ausreicht. Die Gewährung der Kontingente für Waren der Listen E und G setzt voraus, daß eine Änderung der Versorgungsquellen oder eine ungenügende Versorgung innerhalb der Gemeinschaft nachteilige Wirkungen auf die verarbeitende Industrie des betroffenen Staates haben. Die Zollkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse dürfen keine schwerwiegenden Störungen des Marktes verursachen.

Demgegenüber ist die Gewährung der Bananen-, Kaffee- und Kakao-kontingente im Vertrag selbst zwingend vorgeschrieben, ohne daß es einer besonderen Entscheidung der europäischen Organe bedarf. Die Gewährung dieser Kontingente ist eine Folge der Tatsache, daß der gemeinsame Zolltarif Positionen für koloniale Erzeugnisse enthält, die teilweise erheblich über den entsprechenden Positionen der nationalen Zolltarife einiger Mitgliedstaaten liegen¹¹⁶⁾. Die Mitgliedstaaten wollten sich die Möglichkeit erhalten, einen Teil ihrer Einfuhren auch künftig aus den traditionellen Herkunftsländern zu den bisherigen Zollsätzen zu tätigen. So entstanden die speziellen Kontingente zugunsten Deutschlands, Italiens und der Benelux-Länder.

Außerdem war zu berücksichtigen, daß der gemeinsame Zolltarif während der Übergangszeit in Kraft gesetzt wird, ohne Rücksicht darauf, ob nach Ablauf des ersten fünfjährigen Durchführungsabkommens eine neue Vereinbarung über die Assoziierung der Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft geschlossen wird. Wenn ein neues Assoziierungsabkommen nicht zustande kommt, so ergibt sich insofern eine Diskrepanz, als die Länder und Hoheitsgebiete in den Genuß der sich laufend erhöhenden Sätze des gemeinsamen Zolltarifs für die Einfuhr kolonialer Produkte aus dritten Ländern kommen, während die Kontingente der Länder und Hoheitsgebiete für Einfuhren aus den Mitgliedstaaten nach Ablauf von fünf Jahren nicht weiter erhöht zu werden brauchen¹¹⁷⁾. Um dieses Mißverhältnis auszugleichen, erhalten die Mitgliedstaaten, falls kein neues Assoziierungsabkommen geschlossen wird, für die in Frage kommenden Kolonialprodukte Zollkontingente, die sie zu Einfuhren aus dritten Ländern unter Entrichtung der zu Beginn der zweiten Stufe maßgebenden Zollsätze berechtigen.

Die Höhe der Kontingente für Kolonialprodukte ist im Vertrag selbst festgesetzt. Sie ergibt sich aus der Einfuhr eines als Vergleichsjahr gewähl-

¹¹⁶⁾ Der deutsche Bananenzoll beträgt z. B. 0%, während der gemeinsame Zolltarif 20% vorsieht (Liste F Position ex 0801).

¹¹⁷⁾ Vgl. oben Anm. 86.

ten Jahres und besteht in einem bestimmten Prozentsatz dieser Einfuhr¹¹⁸⁾. In allen anderen Fällen wird das Volumen der Kontingente durch den Rat oder die Kommission festgesetzt. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sich durch die Einräumung der Kontingente wirtschaftliche Tätigkeiten, insbesondere Importgeschäfte oder Verkehrsleistungen, nicht zum Nachteil anderer Mitgliedstaaten verlagern dürfen¹¹⁹⁾.

dd) Für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse können die Mitgliedstaaten mit Genehmigung der Kommission die Zollsätze des gemeinsamen Zolltarifs ganz oder teilweise aussetzen¹²⁰⁾. Die Voraussetzungen, unter denen dies geschehen kann, sind die gleichen wie im Falle der Gewährung von Kontingenten für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Beide Maßnahmen können alternierend angewandt werden. Die Erhebung des Getreide- und des Weizenmehlzolles kann sogar jeder Mitgliedstaat durch eine autonome Entscheidung ohne Mitwirkung der europäischen Organe so lange aussetzen, bis gemäß Art. 40 EWG-Vertrag im Rahmen einer gemeinsamen Organisation für den Getreidemarkt Regeln für die Behandlung dieser Zölle aufgestellt worden sind¹²¹⁾.

ee) Es fragt sich schließlich, ob außer den vorstehend behandelten Ausnahmen und Abweichungen gegenüber dem gemeinsamen Zolltarif auf Grund der allgemeinen Schutzklauseln des Vertrages weitere Ausnahmen oder Abweichungen gewährt werden können. Der Wortlaut mehrerer der oben dargestellten Schutzklauseln scheint eine solche Annahme zu rechtfertigen. Das gilt insbesondere von den Vorschriften der Art. 226, 108 und 115 EWG-Vertrag.

Es steht außer Frage, daß Änderungen des im Verkehr mit dritten Ländern geltenden Zolltarifs erhebliche und anhaltende Schwierigkeiten für einen Wirtschaftszweig eines Mitgliedstaates (Art. 226) oder auch Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedstaates (Art. 108) verursachen können. Die Schutzklausel des Art. 115 steht sogar in unmittelbarem Zusammenhang mit handelspolitischen Maßnahmen, also insbesondere mit der Einführung des gemeinsamen Zolltarifs.

Trotzdem wird man annehmen müssen, daß die auf den gemeinsamen

¹¹⁸⁾ So ist das deutsche Bananenkongingent bis zum Ende der zweiten Stufe gleich 90% der Einfuhr des Jahres 1956 aus dritten Ländern, zuzüglich 50% der Mehreinfuhr gegenüber 1956. Das Kongingent vermindert sich nach und nach auf 75% der Einfuhr von 1956, zuzüglich 50% der Mehreinfuhr.

¹¹⁹⁾ Art. 25 (1) und (2) jeweils Abs. 2 EWG-Vertrag.

¹²⁰⁾ Art. 25 (3) EWG-Vertrag.

¹²¹⁾ Liste F Anmerkung 2 b zu Position 10.07. Falls andere Mitgliedstaaten dadurch Nachteile erleiden, kann die Kommission sie ermächtigen, »geeignete ... Maßnahmen zu treffen«, a. a. O. 2 c, BGBl. 1957 II, S. 936.

Zolltarif bezüglichen Ausnahmeregeln *leges speciales* gegenüber den allgemeinen Schutzklauseln darstellen und daß diese daher trotz ihres weitgespannten Wortlauts auf den Bereich des gemeinsamen Zolltarifs nicht anwendbar sind.

Wenn Art. 26 vorschreibt, daß ein Staat, der sich in »besonderen Schwierigkeiten« befindet, die Angleichung seines Zolltarifs in den gemeinsamen Zolltarif für höchstens 5% seiner Einfuhren befristet aufschieben darf, so muß man daraus folgern, daß demselben Staat nicht auf Grund der Schutzklausel des Art. 226 Aussetzungen für weitere Teile seiner Einfuhren gewährt werden können. Sonst wäre die Begrenzung in Art. 26 sinnlos. Ebenso dürfen die scharfen Voraussetzungen für die Gewährung einiger Zollkontingente nicht mit Hilfe der weit gefaßten Schutzklauseln umgangen oder ausgelöst werden. Das würde dem Zweck der Vorschriften über die Zollkontingente eindeutig zuwiderlaufen.

d) Änderungen des gemeinsamen Zolltarifs

Der Vertrag betont an mehreren Stellen, daß die Gemeinschaft das Ziel verfolgt, den zwischenstaatlichen Handel und den Abbau der Handelschranken im Verkehr mit dritten Ländern zu fördern¹²²). Daher kommt der Frage besondere Bedeutung zu, ob und in welcher Weise die im gemeinsamen Zolltarif festgelegten Positionen nachträglich geändert werden können. Der Vertrag unterscheidet zwischen autonomen und mit dritten Staaten vereinbarten Zolländerungen. Autonom können die Sätze des gemeinsamen Zolltarifs durch eine einstimmige Entscheidung des Rates jederzeit, also auch schon vor Ablauf der Übergangszeit und in jeder beliebigen Weise erhöht, vermindert oder ausgesetzt werden¹²³). Dabei ist der Rat nicht an die in den Listen B bis F vereinbarten Grenzen und Zollsätze gebunden. Der Vertrag gibt dem Rat mithin außerordentlich weitgehende Befugnisse, die ihrem Charakter nach legislativ sind und in den Mitgliedstaaten bisher durch die gesetzgebenden Organe wahrgenommen wurden¹²⁴). Nach Ablauf der Übergangszeit kann der Rat über geringfügige und be-

¹²²) Vgl. Präambel Abs. 7, Art. 18 und 110 EWG-Vertrag.

¹²³) Art. 28 EWG-Vertrag.

¹²⁴) Zu den daraus sich ergebenden verfassungspolitischen Fragen vgl. den Bericht des Abg. M o m m e r, Bundestagsdrucksache 3660, S. 15. Um die parlamentarische Kontrolle gegenüber den Beschlüssen des Rates zu verstärken, bestimmt das deutsche Gesetz zu den Verträgen vom 25. 3. 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft in Art. 2, daß die Bundesregierung vor einem Beschluß des Rates, der innerdeutsche Gesetze erforderlich macht oder in Deutschland unmittelbar geltendes Recht schafft, Bundestag und Bundesrat unterrichten soll. BGBl. 1957 II, S. 753.

fristete Änderungen des gemeinsamen Zolltarifs auf Vorschlag der Kommission sogar durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß entscheiden¹²⁵⁾.

Daneben hat die Gemeinschaft die Befugnis, mit dritten Staaten Vereinbarungen über eine Änderung oder Aussetzung der Zölle des gemeinsamen Zolltarifs zu treffen. Für die Verhandlungen sieht der Vertrag folgendes Verfahren vor: Die Kommission unterbreitet dem Rat Empfehlungen für Zollverhandlungen mit dritten Ländern. Der Rat ermächtigt die Kommission die Verhandlungen zu führen und erteilt ihr Richtlinien. Bei den Verhandlungen wird die Kommission durch einen vom Rat bestellten Ausschuß unterstützt¹²⁶⁾. Die Abkommen werden im Namen der Gemeinschaft vom Rat geschlossen¹²⁷⁾. Der Rat trifft die ihm hinsichtlich der Vereinbarungen mit dritten Staaten obliegenden Entscheidungen während der ersten beiden Stufen einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit¹²⁸⁾. Unter welchen Voraussetzungen die getroffenen Vereinbarungen in Kraft treten, bestimmt sich nach dem Willen der Vertragschließenden. Die Verträge können mit der Unterzeichnung rechtsverbindlich werden (einfaches Verfahren). Es kann aber auch vereinbart werden, daß die Verträge der Ratifikation bedürfen. Im letzteren Falle werden sie mit der Hinterlegung oder dem Austausch der Ratifikationsurkunden verbindlich (zusammengesetztes Verfahren).

Seitens der Gemeinschaft ist der Rat sowohl für die Unterzeichnung wie für die Ratifikation allein zuständig. Das hindert jedoch nicht, daß die Gemeinschaft trotzdem einen Vertrag im zusammengesetzten Verfahren abschließt. Wird die Ratifikation vereinbart, so ist der Rat ebensowenig wie ein staatliches Organ verpflichtet, die Ratifikation vorzunehmen. Sie liegt rechtlich gesehen in seinem freien Ermessen, wenn es auch politisch kaum denkbar erscheint, daß die Ratifikation ohne gewichtige Gründe verweigert wird¹²⁹⁾.

Bevor er ratifiziert, kann der Rat die Versammlung anhören. Das ist

¹²⁵⁾ Art. 28 Satz 2 EWG-Vertrag. In diesem Verfahren dürfen die Zölle für längstens zweimal 6 Monate und höchstens 20% jedes Zollsatzes geändert oder ausgesetzt werden.

¹²⁶⁾ Der Vertrag knüpft hier an die Regelung des EGKS-Vertrages an. Vgl. unten Anm. 208.

¹²⁷⁾ Art. 111 Ziffer 2, 113 (3), 114 EWG-Vertrag.

¹²⁸⁾ Art. 111 Ziffer 3, 113 (4), 114 EWG-Vertrag.

¹²⁹⁾ Wie hier die ganz überwiegende Ansicht, vgl. Alfred Verdross, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1955, S. 140; Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, 7th Ed. 1948, Bd. 1, S. 814 f.; Ludwig Bittner, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden*, 1924, S. 142, 260; J. Mervyn Jones, *Full Powers and Ratification*, Cambridge 1946, S. 66, 78 f.; abweichend jedoch Marcel Siefert, *Traité de droit international public*, Paris 1951, Bd. 2, S. 226 ff., der mit einigen anderen die Auffassung vertritt, die Ratifikation dürfe auch unter rechtlichen Gesichtspunkten nur verweigert werden, wenn gewichtige Gründe vorlägen.

zwar im EWG-Vertrag mit Bezug auf Zollvereinbarungen nicht ausdrücklich vorgesehen, doch steht nichts im Wege, daß der Rat es trotzdem tut. Der Grundsatz, daß der Rat den Wirtschafts- und Sozialausschuß in allen Fällen anhören kann, in denen dies angebracht erscheint¹³⁰⁾, muß analog und *a fortiori* auf die Versammlung angewandt werden, da ihr nach dem EWG-Vertrag eine stärkere Stellung als dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zugewiesen ist. Auch kann der Rat vor der Ratifikation einer Zollvereinbarung ein Gutachten des Gerichtshofes zu der Frage einholen, ob die Vereinbarung mit dem EWG-Vertrag im Einklang steht¹³¹⁾.

Auf der anderen Seite steht nichts im Wege, daß der Rat eine Zollvereinbarung im einfachen Verfahren abschließt, während sich der Vertragspartner auf Grund seiner verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Ratifikation vorbehält¹³²⁾. Von dem Willen der Vertragschließenden hängt es schließlich ab, ob die vereinbarten Änderungen des Zollltarifs mit dem Inkrafttreten des Vertrages unmittelbar wirksam werden (*self-executing treaty*), oder ob es dazu noch besonderer Entscheidungen der zuständigen Organe bedarf. In jedem Fall ist der Vertrag für alle Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten verbindlich¹³³⁾.

Die Mitgliedstaaten verlieren mit dem Inkrafttreten des gemeinsamen Zollltarifs die Hoheit über ihre Außenzölle. Sie können sie weder durch autonome Entscheidungen noch durch Vereinbarungen mit dritten Staaten modifizieren. Während der Übergangszeit können die Mitgliedstaaten ihre Außenzölle nur insoweit ändern, als der Vertrag ihnen diese Freiheit beläßt, sie können sie vor allem schneller als vorgeschrieben an den gemeinsamen Zollltarif anpassen.

2. Sonstige autonome Maßnahmen

Im Gegensatz zu der detaillierten Regelung des Einfuhrzolles enthält der EWG-Vertrag nur wenige generelle Bestimmungen über die Gestaltung der übrigen für den Warenverkehr mit dritten Staaten maßgebenden Regeln. Im autonomen Bereich müssen die Mitgliedstaaten während der Übergangszeit »ihre Handelsbeziehungen mit dritten Ländern« koordinieren, um die Voraussetzungen für eine gemeinsame Handelspolitik während der Endperiode zu schaffen¹³⁴⁾. Die Pflicht zur Koordinierung bezieht sich nicht

¹³⁰⁾ Art. 198 EWG-Vertrag.

¹³¹⁾ Art. 228 EWG-Vertrag. Das gleiche Recht haben die Kommission und jeder Mitgliedstaat.

¹³²⁾ Zu der Völkerbundspraxis, die so verfuhr, vgl. Verdross a. a. O., S. 140 f. mit Nachweisen.

¹³³⁾ Art. 228 (2) EWG-Vertrag.

¹³⁴⁾ Art. 111 Ziffer 1 EWG-Vertrag.

nur auf die tatsächlichen Beziehungen, sondern vor allem auch auf die rechtliche Regelung des Warenverkehrs mit dritten Staaten. Demnach sind die Mitgliedstaaten gehalten, ihre Regeln über die oben als Teil der Handelspolitik definierten Bereiche aufeinander abzustimmen. Dazu gehört insbesondere auch die Devisenpolitik, soweit sie sich auf den Warenverkehr mit dritten Staaten bezieht. Die Tatsache, daß sich in dem Kapitel »Kapitalverkehr« eingehende Vorschriften zum Zwecke der Koordinierung der Devisenpolitik für den Kapitalverkehr mit dritten Staaten finden¹³⁵⁾, während solche Vorschriften im Hinblick auf den Warenverkehr fehlen, kann nur so erklärt werden, daß die Vertragsschließenden die Devisenbestimmungen für den Warenverkehr als Bestandteil der Handelspolitik und eine besondere Erwähnung daher als überflüssig angesehen haben.

Die Verpflichtung zur Koordinierung der Handelspolitik während der Übergangszeit ist nicht näher konkretisiert. Nur hinsichtlich der Ausfuhrbeihilfen ist bestimmt, daß sie zu vereinheitlichen sind, soweit dies erforderlich ist, um eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen der Gemeinschaft zu vermeiden¹³⁶⁾, und von den Liberalisierungslisten wird gesagt, daß sie auf einem »möglichst hohen Stand« vereinheitlicht werden sollen. Die mangelnde Präzision des Vertrages wird jedoch teilweise dadurch ausgeglichen, daß schon während der Übergangszeit den Organen der Gemeinschaft in erheblichem Umfang Befugnisse hinsichtlich der autonomen Gestaltung der Regeln über den Warenverkehr mit dritten Staaten zugewiesen werden. Insbesondere kann der Rat Richtlinien¹³⁷⁾ über die Vereinheitlichung der Ausfuhrbeihilfen erlassen¹³⁸⁾. Im übrigen kann die Kommission (unverbindliche) Empfehlungen über die Vereinheitlichung der Liberalisierungslisten an die Mitgliedstaaten richten, und sie kann dem Rat Vorschläge für die Vereinheitlichung der Handelspolitik insgesamt unterbreiten.

Der Rat entscheidet über diese Vorschläge während der beiden ersten Stufen einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit¹³⁹⁾. Demnach kann

¹³⁵⁾ Art. 70 EWG-Vertrag.

¹³⁶⁾ Art. 112 (1) EWG-Vertrag. Ausgenommen von dieser Regelung sind Zoll- und Steuerrückvergütungen.

¹³⁷⁾ »Richtlinien« im Sinne des EWG- und EAG-Vertrages sind Beschlüsse der europäischen Organe, die für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind, jedoch die Wahl der Form und der Mittel freistellen. Art. 189 EWG-, 161 EAG-Vertrag. »Empfehlungen« im Sinne des EWG- und des EAG-Vertrages sind demgegenüber unverbindlich. Im Gegensatz dazu sind »Empfehlungen« im Sinne des EGKS-Vertrages hinsichtlich des in ihnen gesetzten Zieles verbindlich (Art. 14 EGKS-Vertrag). Sie entsprechen also den »Richtlinien« der beiden anderen Verträge, wenn sie an Mitgliedstaaten gerichtet werden.

¹³⁸⁾ Art. 112 (1) EWG-Vertrag.

¹³⁹⁾ Art. 111 Ziffer 3 EWG-Vertrag. Allerdings ist der Vertrag an dieser Stelle nicht

der Rat schon während der Übergangszeit gemeinschaftliche Regeln über sämtliche den Warenverkehr mit dritten Ländern betreffenden Fragen aufstellen, soweit solche Regeln erforderlich sind, um die Voraussetzungen für eine gemeinsame Handelspolitik während der Endperiode zu schaffen.

Nach Ablauf der Übergangszeit wird eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber dritten Staaten betrieben¹⁴⁰). Die Kommission unterbreitet dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik. Der Rat beschließt über diese Vorschläge mit qualifizierter Mehrheit. Dabei kann der Rat jede zum Bereich der Handelspolitik gehörende Frage regeln. Die Aufzählung in Art. 113 ist nicht erschöpfend. Außer den dort genannten Materien des autonomen Bereiches (Änderung von Zollsätzen, Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, Ausfuhrpolitik, handelspolitische Schutzmaßnahmen) gehören Einfuhrabgaben, die Regelung der Einfuhr- und Ausfuhrpreise, die Festsetzung der Bedingungen von Außenhandelsgeschäften und die Devisenvorschriften für den Warenverkehr mit dritten Staaten zu den Gebieten, über die der Rat zu entscheiden hat. Im übrigen geht, was die autonome Änderung des gemeinsamen Zolltarifs betrifft, die Spezialvorschrift des Art. 28, welche grundsätzlich die Einstimmigkeit des Rates verlangt, dem Art. 113 vor. Die Möglichkeit, Zollsätze gemäß der letzteren Vorschrift durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß autonom zu ändern, besteht demnach nur hinsichtlich der Ausfuhrzölle.

Nicht eindeutig geregelt ist die Frage, ob und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten in der Endperiode handelspolitische Befugnisse behalten. Die Antwort ergibt sich jedoch, wenn man die Vertragsbestimmungen über die Handelspolitik mit denen über die Wirtschaftspolitik im allgemeinen vergleicht. Der Vertrag geht davon aus, daß die Wirtschaftspolitik¹⁴¹) ein-

mit der ihm sonst eigenen Präzision formuliert. Art. 111 regelt die Mehrheitsverhältnisse, mit denen der Rat »bei Ausübung der ihm in diesem Artikel übertragenen Befugnisse« beschließt (Ziffer 3), und sagt, daß die Kommission dem Rat Vorschläge für die Vereinheitlichung der Handelspolitik unterbreitet (Ziffer 1). Aber nirgends ist ausdrücklich gesagt, daß der Rat über diese Vorschläge entscheidet. Indessen kann es sich hier nur um eine Ungenauigkeit der Formulierung handeln. Es wäre sinnlos, der Kommission vorzuschreiben, dem Rat Vorschläge zu machen, wenn der Rat nicht die Befugnis hätte, über diese Vorschläge zu entscheiden. Wie hier auch die deutsche Regierungsbegründung, Bundestagsdrucksache 3440 Anl. C, S. 133 f. Die gleiche Ungenauigkeit des Ausdrucks kehrt in Art. 113 EWG-Vertrag wieder.

¹⁴⁰) Art. 113 EWG-Vertrag.

¹⁴¹) Vgl. Art. 2 (»Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ...«), Art. 6 (»Die Mitgliedstaaten koordinieren in enger Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft ihre Wirtschaftspolitik ...«), Art. 104 (»Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist ...«) und Art. 145 (Der Rat sorgt »für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten«).

schließlich der Wechselkurspolitik¹⁴²⁾, der Währungspolitik¹⁴³⁾ und der Konjunkturpolitik¹⁴⁴⁾ auch in der Endperiode Sache der Einzelstaaten bleibt, die sich zur Zusammenarbeit und zur Koordinierung ihrer Maßnahmen verpflichten. Die Gemeinschaft besitzt nur begrenzte Eingriffsrechte.

Ganz anders sind die Vertragsbestimmungen über die Handelspolitik formuliert. Art. 110, 111 Ziffer 1 und 113 sprechen von »der gemeinsamen Handelspolitik« oder von der »Durchführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Außenhandels«. Der Vertrag geht hier offenbar davon aus, daß die Außenhandelspolitik in der Endperiode Sache der Gemeinschaft ist. Das ergibt sich besonders deutlich aus Art. 111 Ziffer 1 EWG-Vertrag, der ausdrücklich als das Ziel der während der Übergangszeit zu treffenden Maßnahmen die Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung einer gemeinsamen Handelspolitik in der Endperiode bezeichnet. Daraus ist zu folgern, daß in der Endperiode die Fülle der handelspolitischen Befugnisse bei der Gemeinschaft liegt und daß die Mitgliedstaaten nur noch insoweit Befugnisse besitzen, als dies mit den Kompetenzen der Gemeinschaft in Einklang steht. So können die Mitgliedstaaten selbstverständlich handelspolitische Maßnahmen zur Durchführung der von der Gemeinschaft aufgestellten Grundsätze oder auf Grund einer Ermächtigung der Organe der Gemeinschaft treffen¹⁴⁵⁾.

Gegenüber dem Grundsatz, daß die Handelspolitik in der Endperiode Sache der Gemeinschaft ist, sieht der Vertrag eine einschneidende Ausnahme vor. Ein Mitgliedstaat, der sich in einer Zahlungsbilanzkrise befindet, kann die erforderlichen Schutzmaßnahmen gegenüber dritten Staaten, insbesondere mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, bei Gefahr im Verzuge autonom einführen. Er muß sie allerdings auf Verlangen des Rates wieder aufheben¹⁴⁶⁾.

Schließlich ist zu prüfen, welche Bedeutung den zahlreichen übrigen

¹⁴²⁾ Art. 107 (»Jeder Mitgliedstaat behandelt seine Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse«).

¹⁴³⁾ Art. 105 (»Um die Koordinierung der Währungspolitik der Mitgliedstaaten ... zu fördern, wird ein Währungsausschuß eingesetzt«).

¹⁴⁴⁾ Art. 103 (»Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse«).

¹⁴⁵⁾ Vgl. Art. 115 Abs. 1 EWG-Vertrag. Weitere Befugnisse der Mitgliedstaaten können sich aus der Anwendung von Schutzklauseln ergeben. Vgl. den folgenden Text.

¹⁴⁶⁾ Art. 109 EWG-Vertrag. Dortselbst auch weitere Einzelheiten. Daß sich Art. 109 auch auf handelspolitische Maßnahmen gegenüber dritten Staaten bezieht, folgt aus Art. 109 (2) in Verbindung mit 108 (2) b. Abweichungen vom gemeinsamen Zolltarif sind jedoch aus den oben IVA 1 c dargelegten Gründen auch im Falle einer Zahlungsbilanzkrise nicht zugelassen.

Schutzklauseln und Sonderbestimmungen, die der Vertrag enthält, im handelspolitischen Bereich zukommt. Einige dieser Klauseln sind eindeutig ausschließlich dazu bestimmt, wirtschaftliche Störungen abzuwenden, die infolge der Beseitigung der Hemmnisse des inneren Warenverkehrs von einem anderen Mitgliedstaat ausgehen. Sie kommen daher für die Rechtsbeziehungen zu dritten Staaten nicht in Betracht. In diese Kategorie gehören die Bestimmungen im Hinblick auf Dumping-Maßnahmen innerhalb der Gemeinschaft, Änderungen des Wechselkurses, die staatlichen Handelsmonopole, die Ungleichheit der französischen Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen, die Nichterreichung der französischen Überstundenregelung und im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die infolge des Handels eines Mitgliedstaates mit der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands auftreten¹⁴⁷⁾.

Dagegen sind andere Schutzklauseln und Sonderbestimmungen auch im handelspolitischen Bereich anwendbar. Die oben (IV A 1 c ee) angeführten Gründe gegen die Heranziehung der allgemeinen Schutzklauseln im Bereich des gemeinsamen Zolltarifs gelten für die übrigen handelspolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages nicht. Denn während der gemeinsame Zolltarif als eine in sich geschlossene, abschließend geregelte Spezialmaterie erscheint, sind die übrigen handelspolitischen Vorschriften so allgemein gehalten, daß eine ergänzende Anwendung anderer Vertragsbestimmungen sehr wohl möglich erscheint. Das gilt besonders von den Schutzklauseln im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Es wurde schon gezeigt, daß die eine dieser Klauseln, die im Falle einer Krise den Staaten gestattet, autonome Schutzmaßnahmen zu ergreifen (Art. 109), auch für den handelspolitischen Bereich anwendbar ist. Ebenso muß im Falle des Art. 108 die Kommission die Möglichkeit haben, einen in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Staat zu ermächtigen, die erforderlichen Maßnahmen gegenüber dritten Staaten zu treffen. Es wäre in der Tat widersinnig, wenn ein Mitgliedstaat durch die Kommission nur ermächtigt werden könnte, Handelsbeschränkungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten einzuführen, aber genötigt wäre, gegenüber dritten Staaten die womöglich weitergehenden Liberalisierungsgrundsätze, die der Rat für den Bereich der Handelspolitik aufgestellt hat, zu beachten. Die Schutzklauseln des Art. 108 und 109 sind demgemäß auch im handelspolitischen Bereich anwendbar mit Ausnahme der Sonderbestimmung des Art. 108 (2) b, die ihrem Wortlaut und ihrem Zweck nach nur für den inneren Warenverkehr Bedeutung hat.

Auch die Schutzklauseln des Art. 115 EWG-Vertrag, die sich auf die

¹⁴⁷⁾ Das sind die oben unter III 4 b, f, h, m, n, o behandelten Schutzklauseln.

Fälle beziehen, daß Verkehrsverlagerungen die Durchführung der im Vertrag vorgesehenen handelspolitischen Maßnahmen behindern oder daß Unterschiede zwischen diesen Maßnahmen zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen, können für den handelspolitischen Bereich Bedeutung haben. So ist es denkbar, daß die Kommission einem Mitgliedstaat, der seinen Außenzoll schneller als vorgesehen an den gemeinsamen Zolltarif angeglichen hat und dadurch in Schwierigkeiten gerät, die Wiedereinführung oder Beibehaltung mengenmäßiger Beschränkungen gegenüber dritten Staaten gestattet. Allerdings dürfte das Schwergewicht der nach Art. 115 zu treffenden Maßnahmen, insbesondere soweit sie die Verhinderung von Verkehrsverlagerungen bezwecken, im Bereich des inneren Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten liegen.

Die auf die Dauer der Übergangszeit beschränkte Schutzklausel des Art. 226 EWG-Vertrag, die ganz allgemein von den Vorschriften des EWG-Vertrages abweichende Maßnahmen zuläßt, dürfte ebenfalls im handelspolitischen Bereich anwendbar sein.

Auch die Bestimmung, die Frankreich die Beibehaltung eines Sonderregimes von Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen gestattet, gilt für den Warenverkehr mit dritten Staaten. Da es sich um Maßnahmen zum Ausgleich der Disparität der französischen Währung handelt, müssen sie sinngemäß gegenüber Mitgliedstaaten und dritten Staaten in gleicher Weise zum Zuge kommen.

Schließlich wird man den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumen müssen, die Maßnahmen, die sie im Hinblick auf die Produktion und den Handel mit Kriegsmaterial¹⁴⁸⁾ und die sie im Falle einer Störung der inneren Ordnung oder der äußeren Sicherheit¹⁴⁹⁾ gegenüber ihren Partnerstaaten autonom ergreifen, auch gegenüber dritten Staaten in Anwendung zu bringen, da insoweit eine Kompetenz der europäischen Organe nicht besteht.

3. Handelspolitische Verhandlungen und Vereinbarungen

Die Änderung des gemeinsamen Zolltarifs durch Vereinbarungen mit dritten Staaten ist bereits behandelt¹⁵⁰⁾. Darüber hinaus schreibt der Vertrag vor, daß die Mitgliedstaaten im Benehmen mit der Kommission während der Übergangszeit alle erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um eine Anpassung der mit dritten Ländern getroffenen Zollvereinbarungen

¹⁴⁸⁾ Oben III 4 i.

¹⁴⁹⁾ Oben III 4 k.

¹⁵⁰⁾ Oben IV A 1 d.

an die Bestimmungen des EWG-Vertrages herbeizuführen¹⁵¹⁾. Verhandlungen der Gemeinschaft über andere handelspolitische Fragen als Zölle sind jedoch während der Übergangszeit nicht vorgesehen. In der Endperiode kann dagegen die Gemeinschaft Verträge über den gesamten Bereich der Handelspolitik schließen. Das dabei anzuwendende Verfahren ist das gleiche wie bei Zollverhandlungen in der Endperiode¹⁵²⁾. Über den Vertragschluß entscheidet demnach der Rat mit Zweidrittelmehrheit.

Eine Sonderregelung trifft der EWG-Vertrag in Art. 238 für »Assoziierungsabkommen« mit dritten Staaten, Staatenverbindungen oder internationalen Organisationen. Sie können alsbald nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages geschlossen werden. Vor ihrem Abschluß muß die Versammlung angehört werden. Eine Beauftragung der Kommission als Verhandlungsbevollmächtigte ist zwar nicht in Art. 238, wohl aber in Art. 228 EWG-Vertrag auch für den Bereich der Assoziierungsabkommen zwingend vorgeschrieben. Vor allem aber bedürfen Assoziierungsabkommen einer einstimmigen Beschlußfassung des Rates. Die Frage, worin sich diese Abkommen von handelspolitischen Verträgen unterscheiden, hat daher große praktische Bedeutung. Der EWG-Vertrag definiert die Assoziierungsabkommen als Vereinbarungen, in denen gegenseitige Rechte und Pflichten, ein gemeinsames Vorgehen und besondere Verfahren vorgesehen werden. Die entscheidende Frage dürfte dabei sein, ob sich die EWG und ihre Vertragspartner zur Erreichung gemeinsamer Ziele zusammenschließen. Wenn sie zu diesem Zweck besondere Organe einsetzen, eine regelmäßige Konsultation und ein gemeinschaftliches Vorgehen in anderen internationalen Organisationen vereinbaren, handelt es sich um ein Assoziierungsabkommen, das der einstimmigen Zustimmung des Rates bedarf. Wenn sich dagegen ein Vertrag darauf beschränkt, den Austausch von Leistungen und Gegenleistungen, etwa von Waren, Warenkontingenten oder Zollzugeständnissen vorzusehen, liegt eine handelspolitische Vereinbarung vor, die in der Endperiode durch Zweidrittelmehrheit des Rates abgeschlossen werden kann.

Eine besondere Vorschrift des Vertrages ist den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter, denen die Mitgliedstaaten angehören, gewidmet. Es handelt sich insbesondere um die OEEC, das GATT und den Internationalen Währungsfonds. Während der Übergangszeit stimmen die Mitgliedstaaten ihr Vorgehen in diesen Organisationen aufeinander ab und wahren »soweit wie möglich« eine einheitliche Haltung. In der Endperiode gehen sie bei allen Fragen, die die EWG berühren, nur noch

¹⁵¹⁾ Art. 111 Ziffer 4 EWG-Vertrag.

¹⁵²⁾ Art. 113 (3) EWG-Vertrag.

gemeinsam vor. Der Rat faßt die entsprechenden Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ¹⁵³⁾.

4. Territoriale Probleme

Keine der Regeln des EWG-Vertrages, die sich auf den Warenverkehr mit dritten Staaten beziehen, gelten für die Länder und Hoheitsgebiete. Bei diesen ändert sich hinsichtlich ihrer Rechtsbeziehungen zu dritten Staaten nichts. Falls Verkehrsverlagerungen daraus resultieren, daß der Außenzolltarif eines Landes oder Hoheitsgebietes unter dem gemeinsamen Zolltarif liegt, kann die Kommission den Mitgliedstaaten die erforderlichen Abhilfemaßnahmen vorschlagen ¹⁵⁴⁾. Anders ist die Rechtslage bezüglich Algeriens und der überseeischen Departements Frankreichs. In ihnen gelten die Bestimmungen des Vertrages über den freien Warenverkehr ¹⁵⁵⁾. Dazu gehören nach der Terminologie des Vertrages auch die Vorschriften über den gemeinsamen Zolltarif ¹⁵⁶⁾. Dagegen gelten die Bestimmungen des Vertrages über die gemeinsame Handelspolitik in Algerien und den überseeischen Departements zunächst nicht. Hier ergibt sich eine Schwierigkeit, wenn der gemeinsame Zolltarif durch Vereinbarungen mit dritten Staaten geändert wird. Solange diese Vereinbarungen in Algerien und den Departements nicht unmittelbar gelten, wird es erforderlich sein, daß der Rat die aus ihnen resultierenden Änderungen des gemeinsamen Zolltarifs in den genannten Gebieten durch einen Beschluß nach Art. 28 EWG-Vertrag in Kraft setzt.

B. Der EAG-Vertrag

1. Aus der Fülle der den Warenverkehr mit dritten Staaten betreffenden Fragen, die der EWG-Vertrag behandelt, greift der EAG-Vertrag für die ihm unterstehenden Erzeugnisse nur eine einzige, die Aufstellung des gemeinsamen Zolltarifs, heraus. Allgemein lassen sich die Bestimmungen des EAG-Vertrages ¹⁵⁷⁾ dahin kennzeichnen, daß der Außenzoll niedriger ist und daß der gemeinsame Zolltarif schneller in Kraft tritt, als dies im EWG-Vertrag vorgesehen ist.

Für die Erzeugnisse der Liste A ¹⁵⁸⁾ des EAG-Vertrages ist der gemeinsame Zolltarif nicht wie im EWG-Vertrag gleich dem arithmetischen Mittel,

¹⁵³⁾ Art. 116 EWG-Vertrag.

¹⁵⁴⁾ Art. 134 EWG-Vertrag.

¹⁵⁵⁾ Art. 227 EWG-Vertrag.

¹⁵⁶⁾ Vgl. die Überschrift des zweiten Teils, Titel I EWG-Vertrag.

¹⁵⁷⁾ Art. 94.

¹⁵⁸⁾ Über die Bedeutung der Listen vgl. oben II.

sondern gleich dem niedrigsten der am 1. Januar 1957 von den Mitgliedstaaten angewandten Zollsätze¹⁵⁹).

Für Erzeugnisse der Liste A² setzen die Mitgliedstaaten die Zölle während des ersten Jahres durch Vereinbarungen fest, später entscheidet der Rat der EAG mit qualifizierter Mehrheit.

Hinsichtlich der Erzeugnisse der Liste B des EAG-Vertrages bleibt es bei der Festsetzung der Zollsätze nach den Regeln des EWG-Vertrages.

Die Zollsätze für die Liste A¹ und für diejenigen Positionen der Liste A², über die im ersten Jahr eine Einigung erzielt wird, treten ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages die übrigen Positionen der Liste A² mit dem sie festsetzenden Beschluß des Rates in Kraft.

Hinsichtlich der Positionen der Liste B kann der Rat der EAG eine vorzeitige Anwendung der Sätze des gemeinsamen Zolltarifs des EWG-Vertrags beschließen.

2. Neben den Bestimmungen über den gemeinsamen Zolltarif enthält der EAG-Vertrag eine Reihe von Sondervorschriften über den Warenverkehr mit Erzen, Ausgangsstoffen und besonderen spaltbaren Stoffen. Das Ziel dieser Bestimmungen ist die Verwirklichung des Prinzips der zentralen Versorgung mit den genannten Erzeugnissen. Zu diesem Zweck gibt der EAG-Vertrag grundsätzlich der Agentur das ausschließliche Recht, Verträge über die Lieferung von Erzen, Ausgangsstoffen oder besonderen spaltbaren Stoffen aus dritten Ländern abzuschließen. Nur ausnahmsweise sind die Verbraucher berechtigt, ihren Bedarf selbst unmittelbar im Ausland zu decken, so z. B. wenn die Agentur nicht liefern kann¹⁶⁰).

Grundsätzlich hat die Agentur auch allein das Recht, Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe¹⁶¹) in dritte Länder auszuführen, sie kann aber die Erzeuger von Erzen und Ausgangsstoffen ermächtigen, ihre Erzeugnisse außerhalb der Gemeinschaft selbst abzusetzen¹⁶²).

3. Der EAG-Vertrag sagt nichts darüber, ob hinsichtlich der Erzeugnisse der Listen A¹, A² und B im Verkehr mit dritten Ländern Ausfuhrzölle oder Abgaben mit gleicher Wirkung erhoben werden dürfen und ob diese Abgaben gegebenenfalls zu vereinheitlichen sind. Ebenso fehlen Bestimmungen über mengenmäßige Beschränkungen, Ausfuhrbeihilfen, Schutzmaßnahmen und andere handelspolitische Fragen, und schließlich enthält

¹⁵⁹) Der deutsche Text spricht weniger deutlich von Zollsätzen, die am 1. 1. 1957 galten haben. Aus dem französischen Text wird klar, daß das gleiche gemeint ist wie in Art. 19 (2) EWG-Vertrag.

¹⁶⁰) Art. 52, 64, 66 EAG-Vertrag.

¹⁶¹) Die letzteren jedoch nur mit Genehmigung der Kommission. Art. 62 (1) c EAG-Vertrag.

¹⁶²) Art. 59 b EAG-Vertrag.

der Vertrag keine Vorschriften über die Änderung der Zollsätze der Listen A¹, A² und B.

Man wird annehmen müssen, daß für alle diese Fragen die Regeln des EWG-Vertrages zum Zuge kommen nach dem allgemeinen Grundsatz, daß EWG- und EAG-Vertrag als ein einheitliches Vertragswerk zu betrachten sind und daß überall da, wo der eine Vertrag Lücken enthält, die Bestimmungen des anderen Vertrages zu ihrer Ausfüllung heranzuziehen sind, soweit der Vertragszweck dies zuläßt. Danach würden über die im EAG-Vertrag nicht geregelten handelspolitischen Fragen die Organe der EWG auf Grund der Vorschriften des EWG-Vertrages zu entscheiden haben, falls dies mit dem Zweck des EAG-Vertrages vereinbar ist. Nun verfolgen die handelspolitischen Artikel des EAG-Vertrages offenbar vor allem das Ziel, die Ergebnisse der langfristigen Übergangsvorschriften des EWG-Vertrages vorwegzunehmen und den gemeinsamen Markt im Bereich der Atomenergie schneller zu verwirklichen als den allgemeinen gemeinsamen Markt¹⁰³). Nichts deutet darauf hin, daß auf die Dauer ein besonderer gemeinsamer Markt für den Bereich der Atomenergie geschaffen werden sollte. Damit würden sich die Vertragschließenden auch mit einem Grundsatz, den sie seit den Verhandlungen über den EGKS-Vertrag anerkannt haben, nämlich einer einheitlichen Gestaltung der Handelspolitik für den gesamten Güterverkehr¹⁰⁴), in Widerspruch gesetzt haben.

Man wird demnach annehmen müssen, daß die handelspolitische Rolle der EAG-Organen eine nur vorübergehende ist. Sie erschöpft sich vor allem darin, die Zölle für die Positionen der Liste A² festzusetzen.

Gegen die hier vertretene Auffassung könnte jedoch eingewandt werden, daß die Organe der EWG auf Grund der ihnen zustehenden handelspolitischen Befugnisse in der Lage wären, die Wirkung der von den EAG-Organen getroffenen Entscheidungen wieder aufzuheben, und daß ein solches Ergebnis mit dem Zweck der handelspolitischen Bestimmungen des EAG-Vertrages und mit der Vorschrift des Art. 232 EWG-Vertrag, die den Vorrang des EAG-Vertrages ausdrücklich anerkennt, in Widerspruch stehen würde. Das wäre besonders dann der Fall, wenn die Organe der EWG einen vom Rat der EAG niedrig festgesetzten Einfuhrzoll erhöhen oder Einfuhrbeschränkungen festsetzen würden, die die Wirkung des niedrigen Zolls wieder beseitigen würden.

Indessen schlägt der Einwand nicht durch. Einmal ist es unwahrscheinlich, daß dieselben Regierungen im Rat der EWG eine Entscheidung aufheben, die sie im Rat der EAG getroffen haben. Zum anderen wäre aber

¹⁰³) Vgl. die deutsche Regierungsbegründung, Bundestagsdrucksache 3440 Anl. C, S. 187.

¹⁰⁴) Vgl. dazu unten Anm. 168.

ein solches Vorgehen im Hinblick auf die erwähnte Vorschrift des Art. 232 EWG-Vertrag auch rechtlich unzulässig. Nach dieser Bestimmung darf die Anwendung des EWG-Vertrages nicht zu einer Beeinträchtigung der Vorschriften des EAG-Vertrages führen. Das bedeutet, daß die Organe der EWG bei Ausübung ihrer handelspolitischen Befugnisse hinsichtlich der Erzeugnisse der Listen A¹, A² und B des EAG-Vertrages nichts tun dürfen, was die Anwendung des EAG-Vertrages erschweren würde. Sie dürfen also insbesondere keine Hemmnisse einführen, soweit der EAG-Vertrag eine möglichst liberale Handelspolitik vorschreibt, und sie müssen bei ihren handelspolitischen Entscheidungen auf die Bedürfnisse der EAG Rücksicht nehmen. In der Praxis wird es sich empfehlen, daß die Organe der EWG ihre handelspolitischen Befugnisse hinsichtlich der Erzeugnisse der Listen A¹, A² und B im Benehmen mit den Organen der EAG ausüben.

4. Zu prüfen ist schließlich die Frage nach der räumlichen Geltung der handelspolitischen Bestimmungen des EAG-Vertrages. Während die Vorschriften, die die zentrale Versorgung sicherstellen sollen, gemäß Art. 198 EAG-Vertrag zweifellos in dem gesamten Geltungsbereich des Vertrages einschließlich der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete Anwendung finden, ist es zweifelhaft, ob der gleiche Grundsatz auch für die Zollbestimmungen des Vertrages gilt. Artikel 94 EAG-Vertrag enthält zwar nicht wie Art. 93 einen ausdrücklichen Vorbehalt im Hinblick auf die außereuropäischen Hoheitsgebiete, doch führt eine genaue Prüfung zu dem Schluß, daß Art. 94 in seiner Geltung auf den Bereich der Mitgliedstaaten sowie Algeriens und der überseeischen Departements beschränkt ist. Dafür spricht schon eine grammatikalische Interpretation der Vorschrift. Wenn Art. 94 Bestimmungen über »einen gemeinsamen Zollltarif« trifft, so ist anzunehmen, daß damit der in Art. 18 ff. EWG-Vertrag im einzelnen definierte gemeinsame Zollltarif gemeint ist. Dieser Tarif gilt in den Ländern und Hoheitsgebieten nicht. Zu dem gleichen Ergebnis führt eine Interpretation nach dem Zweck des EAG-Vertrages. Seine handelspolitischen Bestimmungen stellen, wie gezeigt wurde, eine »Vorwegnahme« der im EWG-Vertrag vorgesehenen Maßnahmen dar; daß sie für einen ganz anderen räumlichen Bereich gelten sollen, ist nirgends gesagt. Es kommt weiter hinzu, daß, wenn der Zollltarif des EAG-Vertrages auch in den Ländern und Hoheitsgebieten gelten würde, die Frage ungeregt bliebe, auf welche Weise dieser Zollltarif später geändert werden könnte. Der EAG-Vertrag sieht eine Änderung weder durch autonome Maßnahmen noch durch handelspolitische Verträge vor. Der EWG-Vertrag, dessen Regeln subsidiär zur Anwendung kommen, gilt insoweit in den Ländern und Hoheitsgebieten nicht. Die Folge wäre, daß die nach Art. 94 EAG-Vertrag gebildeten Zölle im Bereich

der Länder und Hoheitsgebiete überhaupt nicht geändert werden könnten – ein offensichtlich absurdes Ergebnis. Schließlich ist auch zu bedenken, daß die europäischen Organe weder nach dem EAG- noch nach dem EWG-Vertrag befugt sind, andere handelspolitische Entscheidungen, wie etwa die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen, im Bereich der Länder und Hoheitsgebiete zu treffen. Wenn also die Zollbestimmungen des Art. 94 EAG-Vertrag in diesen Gebieten gelten würden, so würden handelspolitische Maßnahmen teils nach europäischem Recht, teils nach dem bisher örtlich geltenden Recht zu treffen sein, ohne daß eine Koordination beider Bereiche vorgesehen ist. Alle diese Überlegungen sprechen für die Ansicht, daß der gemeinsame Zolltarif des EAG-Vertrages ebensowenig wie derjenige des EWG-Vertrages in den Ländern und Hoheitsgebieten gilt, sondern daß insoweit die örtlich zuständigen Stellen ihre bisherige Kompetenz behalten.

C. Der EGKS-Vertrag

1. Unterschiede gegenüber dem EWG-Vertrag

Ebenso wie der EWG-Vertrag ist der EGKS-Vertrag durch das allgemeine Bestreben gekennzeichnet, die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und dritten Staaten auszuweiten. Artikel 3 macht es den Organen des EGKS zur Pflicht, bei der Ausübung ihrer Kompetenzen den Bedarf dritter Länder zu berücksichtigen, die Entwicklung des zwischenstaatlichen Warenverkehrs zu fördern und für die Einhaltung angemessener Preisgrenzen auf den ausländischen Märkten zu sorgen¹⁶⁵). Artikel 73 sucht unnötige Restriktionen im Verkehr mit dritten Ländern zu verhindern.

Andererseits unterscheidet sich aber der EGKS-Vertrag von dem EWG-Vertrag grundlegend hinsichtlich der auf handelspolitischem Gebiet angewandten Methoden. Während in der EWG die Fülle der handelspolitischen Befugnisse nach Ablauf der Übergangszeit bei der Gemeinschaft liegt, wird die »Zuständigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Handelspolitik« durch den EGKS-Vertrag nicht berührt, soweit nicht der Vertrag etwas anderes bestimmt. In der Tat enthält der Vertrag eine Reihe von Vorschriften, die die handelspolitische Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten einschränken. Aber im Gegensatz zum EWG-Vertrag handelt es sich um Detailbestimmungen, während eine Gesamtkompetenz der Gemeinschaft für die Handelspolitik fehlt. Besonders auffällig ist, daß

¹⁶⁵) Art. 3 a und f EGKS-Vertrag.

der EGKS-Vertrag, der im übrigen in der Gewährung unmittelbarer (supranationaler) Herrschaftsgewalt über Unternehmen und Einzelpersonen an die europäischen Organe weiter geht als der EWG-Vertrag, im Bereich der Handelspolitik in dieser Hinsicht stärkere Zurückhaltung übt. Durch die im Rahmen der EGKS getroffenen handelspolitischen Entscheidungen werden in der Mehrzahl der Fälle nur die Mitgliedstaaten verpflichtet. Deren Sache ist es dann, die Beschlüsse in innerstaatliches Recht zu transformieren. Ganz schwach entwickelt sind die Befugnisse der EGKS im Hinblick auf handelspolitische Vereinbarungen mit dritten Staaten. Ein Recht der Gemeinschaft als solcher, derartige Vereinbarungen zu schließen, ist überhaupt nicht vorgesehen¹⁶⁶⁾.

Ein Vergleich der beiden Verträge zeigt demnach, daß der EWG-Vertrag von 1957 in der Integration der Außenhandelspolitik einen bedeutenden Fortschritt gegenüber dem EGKS-Vertrag von 1951 darstellt. Es ist nicht so, wie gelegentlich angenommen wird, daß die im EWG-Vertrag angewandten Integrationsmethoden weniger intensiv als diejenigen des EGKS-Vertrages seien. Im handelspolitischen Bereich ist zweifellos das Gegenteil richtig. Der Unterschied zwischen beiden Verträgen liegt eher in den ihnen zugrunde liegenden wirtschaftspolitischen Prinzipien als in der Intensität der Integrationswirkung. Offenbar war 1951 noch nicht möglich, was den Vertragsschließenden des Jahres 1957 als eine Selbstverständlichkeit erschien¹⁶⁷⁾: der grundsätzliche Verzicht auf eine nationale Handelspolitik. Darin liegt der entscheidende politische Fortschritt dieser sechs Jahre¹⁶⁸⁾.

Bei der Darstellung der handelspolitischen Bestimmungen des EGKS-Vertrages kann in erheblichem Umfang auf die reichhaltige Literatur zu diesem Vertragswerk verwiesen werden, so daß hier nur die wichtigsten Fragen zu behandeln sind¹⁶⁹⁾.

¹⁶⁶⁾ Die Praxis hat hier jedoch den Vertrag fortentwickelt. Vgl. unten Ziffer 5 b.

¹⁶⁷⁾ Schon der Sp a a k - Bericht (oben Anm. 58) sprach sich eindeutig für eine gemeinsame Handelspolitik aus, a. a. O., S. 79 f.

¹⁶⁸⁾ Das gilt auch dann noch, wenn man berücksichtigt, daß der EGKS-Vertrag nur einen Teilausschnitt der Wirtschaft erfaßt und daß daher eine Koordination der Handelspolitik, die sich nicht in Sektoren zerlegen läßt, besonders schwierig war. Vgl. Rapport de la Délégation française sur le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Paris, Imprimerie Nationale 1951, S. 139-140 und Sp a a k - Bericht a. a. O., S. 79.

¹⁶⁹⁾ Vgl. vor allem Paul Reuter, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953; Franz W. Jerusalem, Das Recht der Montanunion, Berlin 1954; Daniel Vignes, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953; Wilhelm Wengler, La Communauté, les pays tiers et les organisations internationales, Referat auf dem Internationalen Studienkongreß über die EGKS, Mailand 1957; Hans Joachim Hallier, Die Vertragsschließungsbefugnis der EGKS, diese Zeitschrift, Bd. 17 (1956/57), S. 430 ff.

2. Die gegenseitige Beistandspflicht

Einen Ansatz für eine Harmonisierung der Handelspolitik der Mitgliedstaaten bietet Art. 71 Abs. 3 des EGKS-Vertrages. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einander gegenseitig Beistand zu leisten, soweit dies erforderlich ist, um handelspolitische Maßnahmen, die mit dem Vertrag und mit den übrigen in Kraft befindlichen internationalen Vereinbarungen in Einklang stehen, durchzuführen. Um welche Art von Maßnahmen es sich dabei handeln soll, sagt der Vertrag nicht. Dies festzulegen, überläßt er der Hohen Behörde. So könnte die Hohe Behörde etwa erklären, daß die Erhebung einer Abgabe bei der Ausfuhr bestimmter Stahlerzeugnisse mit dem Vertrag und mit den übrigen geltenden Vereinbarungen in Einklang stehe. Wenn ein Mitgliedstaat daraufhin eine Ausfuhrabgabe im Verkehr mit dritten Staaten erheben würde, so wären die übrigen Mitgliedstaaten verpflichtet, ihm Beistand zu leisten, etwa um Verkehrsverlagerungen zu verhindern¹⁷⁰⁾. Worin der Beistand besteht, sagt der Vertrag gleichfalls nicht. Er gibt der Hohen Behörde lediglich die Befugnis, unverbindliche Vorschläge zu machen.

Nur wenn es sich um die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen der Einfuhr oder der Ausfuhr handelt, kann die Behörde Empfehlungen zum Zwecke der Koordinierung der getroffenen Maßnahmen aussprechen¹⁷¹⁾. Die Empfehlungen sind hinsichtlich der in ihnen gesetzten Ziele verbindlich¹⁷²⁾.

3. Zölle

Der EGKS-Vertrag sieht einen gemeinsamen Außenzolltarif weder für Einfuhr- noch für Ausfuhrzölle vor. Er geht im Gegenteil davon aus, daß die Mitgliedstaaten in der Gestaltung ihrer Zölle autonom bleiben und daß die Zolltarife daher verschieden sind¹⁷³⁾. Jedoch kann der Rat der EGKS durch einstimmige Beschlüsse Mindest- und Höchstzölle festsetzen und dadurch die Mitgliedstaaten verpflichten, ihre Zolltarife entsprechend zu ändern¹⁷⁴⁾. Auch ist die Hohe Behörde befugt, unverbindliche Vorschläge für eine Änderung der nationalen Zolltarife zu machen.

Eine weitere Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer Annäherung (Harmonisierung) ihrer Zollsätze für Stahl ergibt sich aus § 15 des Über-

¹⁷⁰⁾ Über weitere Anwendungsfälle der Beistandspflicht vgl. Hohe Behörde, 4. Gesamtbericht vom 8. 4. 1956, S. 138 f.

¹⁷¹⁾ Art. 73 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 71 Abs. 3 EGKS-Vertrag.

¹⁷²⁾ Siehe oben Anm. 137.

¹⁷³⁾ Art. 72 Abs. 2 EGKS-Vertrag.

¹⁷⁴⁾ Art. 72 Abs. 1 EGKS-Vertrag. Bisher ist von dieser Befugnis nicht Gebrauch gemacht worden.

gangsabkommens zum EGKS-Vertrag. Der Ausgangspunkt der hier getroffenen Regelung ist einmal der Wunsch, »den Mitgliedstaaten jede Freiheit zur Aushandlung von Konzessionen seitens dritter Länder zu lassen«, und andererseits das Bestreben, Verkehrsverlagerungen zu verhindern, wie sie bei Fortbestand der zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages stark unterschiedlichen Stahlzölle unvermeidbar gewesen wären¹⁷⁵⁾. Das Übergangsabkommen schreibt vor, daß die Stahlzölle der Mitgliedstaaten mit den in der Gemeinschaft geltenden niedrigsten Zöllen abgestimmt¹⁷⁶⁾ werden sollen. Die niedrigsten Zölle sind die Benelux-Zölle. Sie müssen bis zu zwei Punkten erhöht werden, wenn die Hohe Behörde dies für nötig erachtet. Auf dieser Grundlage werden die übrigen Zölle abgestimmt, d. h. so bemessen, daß keine Verkehrsverlagerungen eintreten können¹⁷⁷⁾. Das bedeutet praktisch, daß die italienischen Zölle über den Benelux-Zöllen liegen können, während die deutschen Zölle mit den Benelux-Zöllen etwa übereinstimmen müssen. Bis zur Harmonisierung der Zölle, jedoch längstens bis zum Ende der Übergangszeit (1958) erhalten die Benelux-Staaten Zollkontingente, innerhalb deren sie ihre Einfuhren aus dritten Ländern zu ihren bei Inkrafttreten des Vertrages geltenden niedrigen Zollsätzen durchführen können¹⁷⁸⁾.

Gelingt die vorgesehene Harmonisierung der Stahlzölle bis zum Ablauf der Übergangszeit nicht, so werden die Mitgliedstaaten, deren Zölle überhöht sind, ermächtigt, für höchstens zwei weitere Jahre Schutzmaßnahmen gegen Verkehrsverlagerungen zu ergreifen¹⁷⁹⁾. Nach Ablauf dieser Zeit besteht, wirtschaftlich gesehen, ein Zwang, die Außenzölle zu harmonisieren, da andernfalls Verkehrsverlagerungen unvermeidlich sind. Allerdings sagt der Vertrag nicht, auf welche Weise die Harmonisierung durchgeführt werden soll. Hier kann die Generalklausel des EGKS-Vertrages zur Anwendung kommen. Gemäß Art. 95 ist die Hohe Behörde mit Zustimmung des Rates, der einstimmig entscheidet, befugt, jede zur Verwirklichung der Ziele des Vertrages erforderliche Entscheidung zu treffen¹⁸⁰⁾.

¹⁷⁵⁾ Vgl. dazu Reuter a. a. O., S. 257 ff.

¹⁷⁶⁾ § 15 Abs. 1 und 7 ÜA. Der deutsche Text spricht teils von »anpassen«, teils von »angleichen«. Beides ist ungenau. Der (maßgebende) französische Text gebraucht den Ausdruck harmonisieren und Harmonisation, d. h. aufeinander abstimmen; auch das Institut des Relations Internationales weist mit Recht darauf hin, daß Harmonisierung nicht dasselbe ist wie Vereinheitlichung; a. a. O. (oben Anm. 47), S. 250.

¹⁷⁷⁾ Über die tatsächliche Entwicklung der Stahlzölle seit 1951 unterrichtet Vignes a. a. O., S. 60 ff.

¹⁷⁸⁾ Wegen weiterer Einzelheiten der für die Benelux-Staaten geltenden Regelung vgl. § 15 Abs. 3 und 4 ÜA.

¹⁷⁹⁾ § 15 Abs. 6 in Verbindung mit § 29 Abs. 1 d und Abs. 3 ÜA. Das Institut des Relations Internationales scheint zu übersehen, daß diese Befugnis zeitlich begrenzt ist; a. a. O., S. 252. Fußnote ¹⁸⁰⁾ s. S. 510.

4. Sonstige autonome Maßnahmen

a) Mengenmäßige Beschränkungen

Für die Regelung der mengenmäßigen Beschränkungen des Kohle- und Stahlverkehrs mit dritten Staaten sind die Regierungen der Mitgliedstaaten zuständig. Eine generelle Verpflichtung zur Angleichung der Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten besteht nicht¹⁸¹⁾. Doch schreibt der Vertrag vor, daß Beschränkungen nicht weitergehen sollen, als die Verhältnisse es erfordern. Die Hohe Behörde kann die Handhabung der Lizenzierungssysteme überwachen und erforderlichenfalls Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Die Empfehlungen sind hinsichtlich der in ihnen gesetzten Ziele verbindlich.

Wenn bei einem der Gemeinschaft unterstehenden Erzeugnis eine ernste Mangellage entsteht, erhalten die europäischen Organe weitergehende Befugnisse. In diesem Fall kann die Hohe Behörde das gesamte von der Mangellage betroffene Aufkommen ohne Rücksicht auf den Ort der Erzeugung an die Mitgliedstaaten verteilen. Jedem Mitgliedstaat obliegt die weitere Aufteilung des auf ihn entfallenden Kontingents. Vor der Festlegung des auf die Ausfuhr entfallenden Anteils ist die Hohe Behörde zu hören¹⁸²⁾.

Darüber hinaus kann die Hohe Behörde nach Art. 59 § 5 EGKS-Vertrag mit Zustimmung des Rates beschließen, daß in allen Mitgliedstaaten mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen einzuführen sind. Die gleiche Entscheidung kann der Rat durch einen einstimmigen Beschluß treffen. In beiden Fällen hängt es von dem Inhalt der getroffenen Entscheidung ab, ob supranationales Recht, welches die Unternehmen unmittelbar bindet, gesetzt wird, oder ob lediglich die Mitgliedstaaten zum Erlaß der erforderlichen Normen verpflichtet werden. In der Praxis wird meist ein Zusammenwirken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erforderlich sein, um die vorgesehenen Ausfuhrbeschränkungen durchzuführen. Soweit die europäischen Organe Entscheidungen erlassen, die die Unternehmen unmittelbar verpflichten, stellen Strafbestimmungen ihre Befolgung sicher¹⁸³⁾.

Eine noch weitergehende Befugnis zur Regelung der Ausfuhr gibt Art. 59 § 2 EGKS-Vertrag der Hohen Behörde. Voraussetzung für die

¹⁸⁰⁾ Die in Art. 95 aufgestellte Voraussetzung, daß die Hohe Behörde im Rahmen des Art. 5 handeln muß, dürfte im vorliegenden Fall erfüllt sein. Die Harmonisierung der Einfuhrzölle erscheint als ein durch die Umstände gebotener direkter Eingriff in den Markt im Sinne des Art. 5.

¹⁸¹⁾ Art. 73 EGKS-Vertrag.

¹⁸²⁾ Art. 59 § 3 Abs. 2 EGKS-Vertrag.

¹⁸³⁾ Art. 59 § 5 in Verbindung mit Art. 57 EGKS-Vertrag.

Anwendbarkeit dieser Vorschrift ist gleichfalls das Vorliegen einer ersten Mangellage und außerdem ein einstimmiger Beschluß des Rates über die Verteilung des gesamten Aufkommens der Gemeinschaft auf drei Hauptkontingente (Kohle- und Stahlindustrie, Export und sonstiger Verbrauch). In diesem Fall kann die Hohe Behörde mit unmittelbarer Wirkung für jedes einzelne Unternehmen Fabrikationsprogramme aufstellen¹⁸⁴).

b) Preisfestsetzungen

Ein sehr wichtiges Recht zur Regelung des Warenverkehrs mit dritten Staaten gibt Art. 61 des EGKS-Vertrages den Organen der Montangemeinschaft. Für die Ausfuhr in dritte Staaten können Höchst- und Mindestpreise festgesetzt werden, wenn dies erforderlich ist, um Gefahren abzuwenden, die den Unternehmen der Gemeinschaft aus der Marktlage erwachsen, oder um die Einhaltung angemessener Preise auf den auswärtigen Märkten zu gewährleisten¹⁸⁵). Die Preise sollen der Eigenart der auswärtigen Märkte angepaßt sein. Voraussetzung für die Festsetzung der Preise durch die europäischen Organe ist, daß eine wirksame Kontrolle möglich ist. Selbst wenn die Gemeinschaft Mindestpreise für die Ausfuhr festgesetzt hat, können die Unternehmer sie unterschreiten, um ihre Angebote denjenigen von Unternehmen außerhalb der Gemeinschaft anzupassen. In diesem Fall sind die abgeschlossenen Geschäfte der Hohen Behörde mitzuteilen, die die Unterschreitung der festgesetzten Mindestpreise einschränken oder untersagen kann¹⁸⁶).

c) Devisenvorschriften

Auch die Regelung des Zahlungsverkehrs mit dritten Staaten, soweit er sich auf den Export oder Import von Kohle und Stahl bezieht, ist Sache der Mitgliedstaaten. Eine Angleichung der staatlichen Bestimmungen fordert der Vertrag nicht generell. Nur ein Sonderfall ist geregelt. Wenn die Ungleichheit der Vorschriften der Mitgliedstaaten über die den Exporteuren zur freien Verfügung belassenen Devisen zu Verkehrsverlagerungen führt, verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die durch die Ungleichheit begünstigt werden, Gegenmaßnahmen zu ergreifen¹⁸⁷). Solche Verkehrsverlagerungen können insbesondere dann eintreten, wenn ein Mitgliedstaat seinen Exporteuren einen höheren Anteil des Exporterlöses zur freien Verfügung überläßt als ein anderer Mitgliedstaat¹⁸⁸).

¹⁸⁴) Art. 59 § 2 Abs. 2 EGKS-Vertrag. Reuter a. a. O., S. 243.

¹⁸⁵) Art. 61 c in Verbindung mit 3 f EGKS-Vertrag.

¹⁸⁶) Art. 61 c in Verbindung mit Art. 60 § 2 letzter Absatz EGKS-Vertrag.

¹⁸⁷) § 18 ÜA. Als Gegenmaßnahme nennt § 18 Abs. 2 die devisenmäßige Abwicklung des Exports zu den Bedingungen, die im Ursprungsland der Ware gelten.

¹⁸⁸) Reuter a. a. O., S. 261.

d) Auflagen wegen des Bestimmungsortes der Ware

Eine ungewöhnliche Maßnahme sieht § 19 des Übergangsabkommens vor. Wenn die Errichtung des gemeinsamen Marktes Verkehrsverlagerungen bei der Ausfuhr zur Folge hat, so kann die Hohe Behörde den Produzenten vorschreiben, über den Bestimmungsort der Ware eine Abrede zu treffen, durch die der Reexport seitens eines anderen Mitgliedstaates ausgeschlossen wird¹⁸⁹⁾. Man wird allerdings Reuter¹⁹⁰⁾ und Jerusalem¹⁹¹⁾ darin beipflichten müssen, daß der praktische Wert einer solchen Maßnahme gering ist, da die Einhaltung der Auflage schwer zu kontrollieren ist, das Interesse der beteiligten Unternehmen eher gegen eine Beachtung der Auflage spricht und Sanktionen nicht vorgesehen sind.

e) Schutzmaßnahmen gegenüber Einfuhren

Eine Reihe weiterer, im Vertrag nicht näher bezeichneter Maßnahmen kann die Hohe Behörde in folgenden Fällen ergreifen¹⁹²⁾:

aa) »wenn Dumping-Verfahren oder andere durch die Havanna-Charter für unzulässig erklärte Praktiken zu Lasten von Ländern, die nicht Mitglieder der Gemeinschaft sind, oder von Unternehmen in diesen Ländern festgestellt werden«. Die recht undeutlich formulierte Bestimmung dient ebenso wie die folgenden Absätze dem Schutz der Gemeinschaft gegen störende Einwirkungen, die von dritten Staaten ausgehen¹⁹³⁾;

bb) wenn Angebote aus dritten Ländern von den Angeboten der Unternehmen der Gemeinschaft abweichen und dieser Unterschied ausschließlich darauf beruht, daß die Wettbewerbsbedingungen in den dritten Ländern mit den Grundsätzen des EGKS-Vertrages in Widerspruch stehen;

cc) wenn die Einfuhr aus dritten Ländern relativ ansteigt und dadurch den Unternehmen der Gemeinschaft ein schwerwiegender Nachteil droht.

In diesen Fällen kann die Hohe Behörde »Maßnahmen jeder Art ergreifen, die mit diesem Vertrag, insbesondere mit den Zielen des Art. 3 in Einklang stehen, und an die Regierungen alle mit Art. 71 Abs. 2« (d. h. mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten) »im Einklang stehenden Empfehlungen richten«. Auch der Wortlaut dieser Bestimmung gibt zu Zweifeln Anlaß. Kann die Hohe Behörde nur solche Maßnahmen ergreifen,

¹⁸⁹⁾ Siehe dazu Institut des Relations Internationales, a. a. O., S. 242.

¹⁹⁰⁾ A. a. O., S. 262.

¹⁹¹⁾ A. a. O., S. 184.

¹⁹²⁾ Art. 74 EGKS-Vertrag.

¹⁹³⁾ So die einhellige Meinung. Reuter a. a. O., S. 262; Jerusalem a. a. O., S. 186; Institut des Relations Internationales a. a. O., S. 247. Deutsche Regierungsbegründung Bundestagsdrucksache 1. Wahlperiode 2401, S. 9. Unklar jedoch die Formulierung S. 22 dortselbst. Zu dem Begriff des Dumping vgl. Art. VI des GATT und L. P. Imhoff, GATT, 1952, S. 64 ff.

zu denen sie durch den Vertrag an anderer Stelle ausdrücklich ermächtigt wird und nur unter den dort bezeichneten Voraussetzungen, oder kann sie alle Maßnahmen treffen, die nach dem Vertrag überhaupt zulässig sind ohne Rücksicht darauf, ob die für den Erlaß der Maßnahme vorgesehenen Voraussetzungen gegeben sind? Die letztere Ansicht vertritt Jerusalem¹⁹⁴). Er meint, die Hohe Behörde könne auf Grund der in Art. 74 gegebenen Ermächtigung u. a. Mindestzölle oder Mindestpreise für die Einfuhr festsetzen. Dieser Auffassung kann jedoch bei näherer Prüfung nicht beigetreten werden. Der EGKS-Vertrag zeichnet sich in der Regel durch große Präzision aus, soweit er europäischen Organen die Ermächtigung gibt, unmittelbar verbindliche Herrschaftsakte gegenüber Unternehmen oder Einzelpersonen zu erlassen. Die in Betracht kommenden Maßnahmen sind stets genau bezeichnet¹⁹⁵). Eine Ausnahme macht nur die Generalklausel des Art. 95. Doch ist hier die Ausübung der Ermächtigung zum Erlaß von Herrschaftsakten an strenge verfahrensmäßige Voraussetzungen (Anhörung des beratenden Ausschusses, einstimmige Zustimmung des Rates) gebunden. Man kann nicht annehmen, daß Art. 74 der Hohen Behörde eine ähnlich weitgehende Ermächtigung geben will, ohne daß auch nur ein anderes Organ mitzuwirken braucht.

Aber auch außerhalb des Bereichs unmittelbarer Herrschaftsakte wird die Hohe Behörde bei Ausübung der ihr in Art. 74 übertragenen Befugnisse die Schranken zu beachten haben, die sich daraus ergeben, daß andere Organe für den Erlaß bestimmter Maßnahmen ausschließlich zuständig sind. Das gilt vor allem von der Festsetzung von Höchst- und Mindestzöllen durch einstimmigen Beschluß des Rates gemäß Art. 72 EGKS-Vertrag. Überall da, wo der Rat einstimmig zu entscheiden hat, wird deutlich, daß den Mitgliedstaaten die Übertragung des betreffenden Hoheitsrechtes an die Gemeinschaft besonders schwer gefallen ist und daß sie sich mindestens die Möglichkeit eines Vetos im Rat vorbehalten wollten. Man kann nicht annehmen, daß sie gleichartige Befugnisse der Hohen Behörde im Rahmen des Art. 74 übertragen haben, ohne daß der Rat auch nur mitzuwirken braucht. Das Schwergewicht der von der Hohen Behörde gemäß Art. 74 zu treffenden Maßnahmen liegt daher im Bereich der Empfehlungen, die ausdrücklich als ein geeignetes Mittel zur Behebung der in diesem Artikel bezeichneten Schwierigkeiten genannt sind. Die Empfehlungen müssen an die Mitgliedstaaten gerichtet werden. Sie lassen ihrem Wesen nach dem Adressaten die Wahl der Mittel, um das gesetzte Ziel zu erreichen¹⁹⁶).

¹⁹⁴) A. a. O., S. 188.

¹⁹⁵) Vgl. etwa Art. 47 Abs. 3, 49 f., 58, 59 § 4, 61, 65 und 66 EGKS-Vertrag.

¹⁹⁶) Vgl. oben Anm. 137.

Für Empfehlungen, die die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen bezwecken, sind eine Reihe von Sonderregeln zu beachten. Im Falle der Anwendung vertragswidriger Wettbewerbspraktiken durch ausländische Unternehmen (oben unter bb) darf die Hohe Behörde eine solche Empfehlung nur mit Zustimmung des Rates aussprechen. Zur Abwendung der Gefahren, die aus überhöhten Einfuhren resultieren (oben unter cc) darf eine solche Empfehlung nur ergehen, wenn durch einen Rückgang der Nachfrage eine offensichtliche Krise entstanden ist. Auch in diesem Fall ist die Zustimmung des Rates erforderlich¹⁹⁷⁾. Gegenüber Dumpingpraktiken (oben aa) sind schließlich mengenmäßige Beschränkungen nach dem GATT überhaupt unzulässig¹⁹⁸⁾.

5. Handelspolitische Vereinbarungen

a) Vereinbarungen der Mitgliedstaaten

Ob und welche Vereinbarungen die Mitgliedstaaten mit dritten Staaten über den Verkehr mit Kohle und Stahl treffen, ist in erster Linie ihnen selbst überlassen. Sie sind lediglich verpflichtet, keine Vereinbarungen zu treffen, welche der »Anwendung des Vertrages entgegenstehen«. Um die Einhaltung dieser Verpflichtung sicherzustellen, müssen die Mitgliedstaaten der Hohen Behörde Entwürfe von Handelsabkommen mitteilen, soweit sie Kohle und Stahl oder andere Erzeugnisse¹⁹⁹⁾ betreffen, die für die Kohle- und Stahlerzeugung in den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Wenn das geplante Abkommen der Anwendung des EGKS-Vertrages entgegensteht, richtet die Hohe Behörde an die Mitgliedstaaten die erforderlichen Empfehlungen²⁰⁰⁾. Der Anwendung des Vertrages stehen schon, wie Reuter²⁰¹⁾ mit Recht hervorhebt, solche Abkommen entgegen, die, ohne den EGKS-Vertrag unmittelbar zu verletzen, ein ordnungsgemäßes Funktionieren des gemeinsamen Marktes erschweren. Unzulässig ist insbesondere die Vereinbarung einer Meistbegünstigungsklausel mit einem dritten Staat²⁰²⁾. Auch darf kein Mitgliedstaat Abkommen schließen, die ihn zur Beibehaltung bestimmter Zölle verpflichten²⁰³⁾, da hierdurch die Ausübung

¹⁹⁷⁾ Art. 74 letzter Absatz in Verbindung mit 58 § 1 EGKS-Vertrag.

¹⁹⁸⁾ Institut des Relations Internationales, a. a. O., S. 247 f.

¹⁹⁹⁾ Genau: Rohstoffe und Spezialausrüstungen.

²⁰⁰⁾ Art. 75 EGKS-Vertrag.

²⁰¹⁾ A. a. O., S. 266. Reuter führt als Beispiel an, daß ein Abkommen die erhöhte Ausfuhr eines Erzeugnisses bewirkt und dadurch eine Verknappung innerhalb der Gemeinschaft entsteht.

²⁰²⁾ Das folgt eindeutig aus § 20 ÜA. Ebenso Reuter a. a. O., S. 254.

²⁰³⁾ So ausdrücklich § 16 ÜA für die Übergangszeit. Der Grundsatz hat aber allgemeine Geltung.

der Kompetenzen der Gemeinschaft über die Festsetzung einheitlicher Höchst- oder Mindestzölle erschwert wird. Dagegen wäre es zulässig, wenn sämtliche Mitgliedstaaten gemeinschaftlich eine derartige Vereinbarung abschließen würden²⁰⁴). Eine Reihe weiterer Bestimmungen, die die Angleichung von älteren Handelsabkommen an den EGKS-Vertrag erleichtern sollen, enthält das Übergangsabkommen²⁰⁵). Auf eine eingehende Behandlung kann hier verzichtet werden, da diese Bestimmungen teils überholt sind, teils am 10. Februar 1958 außer Kraft treten. Erwähnt sei nur, daß der Vertrag eine sehr weitgehende gegenseitige Beistandspflicht der Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen mit dritten Staaten vorschreibt. Weigert sich ein dritter Staat, seine Zustimmung zur Änderung eines Vertrages zu geben, der ihm ein Recht auf Meistbegünstigung gegenüber einem Mitgliedstaat gewährt, so verpflichten sich die anderen Mitgliedstaaten, notfalls ihre sämtlichen mit dem betreffenden dritten Staat geschlossenen Abkommen²⁰⁶) zu kündigen, um die Zustimmung herbeizuführen²⁰⁷).

Eine besondere Hervorhebung unter den Bestimmungen des Übergangsabkommens verdient dessen § 14. Dort ist vorgesehen, daß Verhandlungen mit dritten Staaten, die sich auf den Verkehr von Kohle und Stahl beziehen, von den sechs Mitgliedstaaten gemeinsam geführt werden. Gedacht war dabei insbesondere an Verhandlungen über einen Assoziationsvertrag mit Großbritannien, durch den die Beziehungen der Gemeinschaft mit diesem Land auf dem Gebiet von Kohle und Stahl geregelt werden sollten. § 14 bestimmt, daß bei diesen Verhandlungen die Hohe Behörde als gemeinsame Beauftragte der sechs Mitgliedstaaten auftritt. Vertreter der Mitgliedstaaten können an den Verhandlungen teilnehmen²⁰⁸). Die für die Führung der Verhandlungen maßgebenden Weisungen erteilt der Rat durch einstimmige Beschlüsse. Das ist insofern auffällig, als es sich nicht um Abkommen der Gemeinschaft, sondern um solche der Mitgliedstaaten handelt. Der Rat wird daher bei der Erteilung der Instruktionen als Beauftragter der Mitgliedstaaten tätig²⁰⁹). § 14 ÜA gilt nur während der Übergangszeit.

²⁰⁴) Ebenso Wengler a. a. O., S. 40 und 46 Anm. 35. Das in der Übergangszeit für Abkommen dieser Art anzuwendende Verfahren schreibt § 14 ÜA vor.

²⁰⁵) Insbesondere § 16 Abs. 2, 17 ÜA. Der Auffassung von Jerusalem a. a. O., S. 173 ff., daß ältere Abkommen mit dritten Staaten, die mit dem EGKS-Vertrag in Widerspruch stehen, von selbst hinfällig werden, kann ich nicht beitreten. Sie läßt sich schon im Hinblick auf die Bestimmung des Art. 71 Abs. 2 EGKS-Vertrag nicht aufrechterhalten. Ablehnend auch Wengler a. a. O., S. 29 Anm. 19.

²⁰⁶) Gemeint sind offenbar Handelsabkommen. Ebenso Jerusalem a. a. O., S. 172.

²⁰⁷) § 20 ÜA letzter Absatz.

²⁰⁸) Hier liegt der Ursprung des in Art. 111 Ziffer 2 und 113 (3) EWG-Vertrag vorgesehenen Ausschusses, den der Rat der EWG zur Unterstützung der Kommission bei handelspolitischen Verhandlungen mit dritten Ländern bestellt.

²⁰⁹) So zutreffend Jerusalem a. a. O., S. 170.

Es dürften aber keine Bedenken dagegen bestehen, daß die Mitgliedstaaten auch später die gleiche Praxis fortsetzen und die Hohe Behörde zu ihrem gemeinschaftlichen Bevollmächtigten bestellen²¹⁰⁾.

b) Vereinbarungen der Gemeinschaft

Der Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen durch die Gemeinschaft ist im EGKS-Vertrag nicht vorgesehen. Die Praxis hat aber gezeigt, daß solche Abkommen erforderlich sind, um die im EGKS-Vertrag gesetzten Ziele zu erreichen. Schon bei den Verhandlungen über einen Assoziationsvertrag mit Großbritannien nach § 14 ÜA wurde deutlich, daß Materien einer Regelung bedurften, für die die Mitgliedstaaten die Kompetenz auf die Gemeinschaft abgetreten hatten²¹¹⁾, und daß daher nicht nur (wie in § 14 ÜA vorgesehen) die sechs Mitgliedstaaten, sondern auch die Gemeinschaft selbst Vertragspartei sein mußte.

Die Zulässigkeit von Vereinbarungen der Gemeinschaft mit dritten Staaten und mit anderen internationalen Organisationen ist unbestritten²¹²⁾. Sie ergibt sich aus mehreren Einzelbestimmungen des Vertrages²¹³⁾, vor allem aber aus der generellen Vorschrift des Art. 6 Abs. 2 EGKS-Vertrag:

»In den internationalen Beziehungen genießt die Gemeinschaft die für die Durchführung ihrer Aufgaben und Erreichung ihrer Ziele erforderliche Rechtsfähigkeit (*capacité juridique*)«.

Unbestritten ist weiter, daß die Gemeinschaft nur über solche Materien Verträge schließen kann, für die ihr die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit übertragen haben²¹⁴⁾. Dagegen bedarf die Frage, welche Organe die Gemeinschaft bei dem Abschluß von Verträgen mit dritten Staaten oder anderen internationalen Organisationen zu vertreten befugt sind, noch näherer Untersuchung. Nach herrschender Meinung soll die Hohe Behörde

²¹⁰⁾ Ebenso Reuter a. a. O., S. 254; Wengler a. a. O., S. 34; Hallier a. a. O., S. 441.

²¹¹⁾ So z. B. wenn eine Konsultation vor der Einführung von Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen vereinbart werden sollte. Art. 7 des Abkommens über die Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland und der EGKS vom 21. 12. 1954, Jahrbuch – Handbuch der gemeinsamen Versammlung, Luxemburg 1956, S. 83 ff.

²¹²⁾ Wengler, S. 37 ff.; Vignes, S. 51; Reuter, S. 120 ff.; wohl auch Jerusalem, S. 168.

²¹³⁾ Vgl. Art. 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaft, § 10 Abs. 2 und § 1 Abs. 3 ÜA sowie Art. 6 des Protokolls über die Beziehungen zum Europarat.

²¹⁴⁾ Über die Grenzen der Vertragsschließungskompetenz der Gemeinschaft vgl. Wengler, S. 42 ff. und Hallier, S. 444.

ausschließlich kompetent sein, solche Verträge zu schließen²¹⁵). Doch überzeugt die dafür gegebene Begründung angesichts der eindeutigen Vorschrift des Art. 6 Abs. 4 EGKS-Vertrag nicht. Diese Bestimmung lautet:

»Die Gemeinschaft wird durch ihre Organe vertreten, wobei jedes Organ im Rahmen seiner Befugnisse handelt.«

Daß sich diese Vorschrift auch auf die internationalen Beziehungen bezieht, erscheint zweifelsfrei, denn gerade von ihnen ist in Art. 6 Abs. 2 die Rede.

Demgegenüber können die Argumente der Vertreter der herrschenden Auffassung nicht durchdringen. Es wird darauf hingewiesen, daß nach einer allgemeinen internationalen Praxis die Exekutivorgane zur Vertretung in internationalen Angelegenheiten befugt sind²¹⁶). Insoweit handelt es sich aber um Argumente *de lege ferenda*, die gegenüber der positiven Regelung des Art. 6 nicht durchgreifen können. Auch der Hinweis auf die der Hohen Behörde nach dem Übergangsabkommen übertragenen Rechte²¹⁷) geht fehl. Denn diese Befugnisse sind zeitlich befristet und erklären sich aus der Notwendigkeit, während der relativ kurz bemessenen Übergangszeit zu Vereinbarungen über eine Fülle von Fragen mit dritten Staaten zu kommen. Das gleiche gilt von dem Argument, daß aus § 14 des Übergangsabkommens *per argumentum a fortiori* die Befugnis der Hohen Behörde zur Vertretung der Gemeinschaft zu folgern sei²¹⁸). Ebenso wenig kann aus Art. 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Gemeinschaft (Immunitätenprotokoll), wonach die Hohe Behörde Zusatzabkommen mit dritten Staaten schließen kann, eine allgemeine Vertragsschließungskompetenz der Hohen Behörde abgeleitet werden²¹⁹). Art. 14 des Immunitätenprotokolls ist eine Ausnahmebestimmung gegenüber Art. 6 des Vertrages, deren Rechtfertigung leicht zu erkennen ist. Wenn jedes der vier Organe der Gemeinschaft eigene Verträge über Privilegien und Immunitäten mit dritten Staaten schließen würde, bestände die Gefahr, daß voneinander abweichende oder einander widersprechende Regelungen getroffen würden. Dieses unerwünschte Ergebnis will Art. 14 verhindern, indem er auf dem beschränkten Gebiet der Privilegien und Immunitäten eine ausschließliche Vertragsschließungskompetenz der Hohen Behörde kreiert. Keinesfalls kann aber im Wege der Analogie zu Art. 14 des Immunitäten-

²¹⁵) Reuter, S. 124; Wengler, S. 52; Vignes, S. 57; Jerusalem, S. 168; abweichend Hallier, S. 433.

²¹⁶) Reuter, S. 121 f. Dagegen zutreffend Hallier, S. 433.

²¹⁷) Reuter, S. 124 f.

²¹⁸) Wengler, S. 52.

²¹⁹) Wie dies Reuter, S. 124, tun will.

protokolls die grundlegende Vorschrift des Art. 6 des Vertrages ausgehöhlt werden.

Auch der Hinweis Reuters²²⁰⁾ auf die Generalklausel des Art. 8 des EGKS-Vertrages erscheint nicht überzeugend. Danach ist zwar der Hohen Behörde die Aufgabe zugewiesen, für die Erreichung der Vertragszwecke zu sorgen, aber doch nur »nach Maßgabe des Vertrages«. Daraus folgt, daß, wo der Vertrag anderen Organen Kompetenzen zuweist, Art. 8 zurücktreten muß. Wenig überzeugend erscheint endlich die von Jerusalem²²¹⁾ gegebene Begründung, daß die Hohe Behörde die Vertretungsbefugnis im internationalen Verkehr habe, weil sie der »eigentliche Träger aller Kompetenzen, welche die Mitgliedstaaten auf die Montanunion übertragen« hätten, sei, während die anderen Organe außer einer beratenden und kontrollierenden Funktion »höchstens in beschränktem Umfang selbständige Befugnisse« hätten. Ob ein Organ viele oder wenige Befugnisse hat, ist nach Art. 6 Abs. 4 nicht entscheidend. Jedenfalls hat es im Rahmen seiner Befugnisse das internationale Vertretungsrecht²²²⁾.

Wie aber ist die Rechtslage, wenn ein Organ der EGKS eine Befugnis nur mit Zustimmung eines anderen Organs ausüben kann? Bedarf es dann auch im Außenverhältnis bei Abschluß eines Vertrages mit einem dritten Staat über die betreffende Materie der Zustimmung des anderen Organs? Man wird die Frage bejahen müssen²²³⁾. Nach Art. 6 Abs. 4 EGKS-Vertrag sind die für die Ausübung von Befugnissen im Innern der Gemeinschaft geltenden Regeln auf die Rechtsbeziehungen zu dritten Staaten entsprechend anzuwenden. Kein Organ der EGKS hat, von Ausnahmebestimmungen abgesehen, im Außenverhältnis größere Befugnisse als im Innern der Gemeinschaft.

Aus dem Gesagten ergibt sich für den hier untersuchten Bereich der Handelspolitik, daß teils der Rat²²⁴⁾, teils die Hohe Behörde ohne Mitwirkung des Rates²²⁵⁾, teils die Hohe Behörde mit Zustimmung des Ra-

²²⁰⁾ S. 124 und 83 f.

²²¹⁾ S. 168.

²²²⁾ Vgl. zu dieser Frage auch Teitgen, Verhandlungen der gemeinsamen Versammlung. Ausführliche Sitzungsberichte, Jahr 2 (1953), Nr. 1, S. 56, der für die Versammlung das internationale Vertretungsrecht im Rahmen ihrer Kompetenz in Anspruch nimmt. Wie hier auch Hallier, S. 433.

²²³⁾ Insoweit scheint auch Reuter, S. 121 f. zuzustimmen, obwohl das von ihm S. 125 erwähnte Beispiel den hier behandelten Fall nicht trifft.

²²⁴⁾ Z. B. bei Abkommen, die sich auf die Festsetzung von Höchst- oder Mindestzöllen beziehen (Art. 72 EGKS-Vertrag).

²²⁵⁾ So wenn eine Konsultation vereinbart wird, bevor die Hohe Behörde den Mitgliedstaaten die Einführung von Importabgaben zur Bekämpfung eines ausländischen Dumping empfiehlt (Art. 74 Ziffer 1 EGKS-Vertrag).

tes²²⁶⁾ zum Abschluß von Verträgen mit dritten Staaten befugt sind. In einigen Fällen werden Hohe Behörde und Rat in der Weise zusammenwirken müssen, daß sie bei Abschluß eines Vertrages beide als Vertretungsorgane der EGKS nebeneinander auftreten. Das gilt dann, wenn die Ausübung von Befugnissen nach dem EGKS-Vertrag beiden Organen dergestalt übertragen ist, daß sowohl die Hohe Behörde wie der Rat zum Erlaß der gleichen Maßnahme zuständig sind²²⁷⁾. Wenn der Rat allein oder zusammen mit der Hohen Behörde die Vertragschließungskompetenz besitzt, kann er die Hohe Behörde bevollmächtigen, die Verhandlungen für ihn zu führen und so eine weitgehende Angleichung an die im EWG-Vertrag vorgesehene Regelung erreichen.

Ist die Gemeinschaft bei Abschluß eines Vertrages durch ihre Organe ordnungsgemäß vertreten, so wird sie selbst durch den Vertrag berechtigt und verpflichtet. Die Dauer der vertraglichen Beziehungen bestimmt sich nach dem Vertragsinhalt und nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Sie ist insbesondere unabhängig von der Amtsdauer der Hohen Behörde, wenn diese den Vertrag geschlossen hat²²⁸⁾.

In der Praxis ist die EGKS bisher bei den von ihr geschlossenen Abkommen²²⁹⁾ durch die Hohe Behörde vertreten worden. In mehreren Fällen traten neben der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten als Vertragspartner auf²³⁰⁾. Der Rat hat für die Gemeinschaft keine Verträge geschlossen. Trotzdem kann die bisherige Praxis nicht als Beweis für eine gewohnheitsrechtliche Fortentwicklung des EGKS-Vertrages im Sinne der herrschenden Lehre angesehen werden. Einmal erscheint die Zeitspanne, über die sich die Praxis erstreckt, für die Entstehung von Gewohnheitsrecht reichlich kurz bemessen. Zum anderen ist aber die Praxis nicht einheitlich. Zwar behandelt das Abkommen mit Großbritannien auch Fragen, die zur Zuständigkeit des

²²⁶⁾ Z. B. wenn es sich um Empfehlungen zur Einführung mengenmäßiger Beschränkungen zwecks Verhinderung von Importen aus Ländern, deren Wettbewerbsregeln mit dem EGKS-Vertrag in Widerspruch stehen, handelt (Art. 74 Abs. 1 Ziffer 2 und Abs. 2 EGKS-Vertrag).

²²⁷⁾ Wenn etwa ein Abkommen die Einführung von Ausfuhrbeschränkungen gemäß Art. 59 § 5 EGKS-Vertrag betrifft.

²²⁸⁾ Die von W e n g l e r a. a. O., S. 43 f. insoweit ausgesprochenen Zweifel erscheinen unbegründet.

²²⁹⁾ Vgl. das Abkommen mit Großbritannien vom 21. 12. 1954 oben Anm. 211, ferner das Konsultationsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Hohen Behörde der EGKS vom 7. 5. 1956. Jahrbuch-Handbuch der Gemeinsamen Versammlung, Luxemburg 1957, S. 248, und das Transportabkommen mit der Schweiz vom 28. 6. 1956, dortselbst S. 250.

²³⁰⁾ So bei dem Abkommen mit Großbritannien und bei dem Transportabkommen mit der Schweiz.

Rates gehören²³¹⁾, so daß nach der hier vertretenen Ansicht insoweit der Rat zu seinem Abschluß zuständig gewesen wäre. Dagegen bezieht sich das neuere Konsultationsabkommen mit der Schweiz nur auf solche Angelegenheiten, für die nach dem EGKS-Vertrag die Hohe Behörde zuständig ist. Allerdings drängt sich hier die Frage auf, ob eine derartige Begrenzung internationaler Vereinbarungen auf die zur Zuständigkeit eines Organs gehörenden Angelegenheiten zweckmäßig ist und ob es nicht richtiger wäre, den Gegenstand der Vereinbarung sachlich zu bestimmen. Das wird besonders bei dem Konsultationsabkommen mit der Schweiz deutlich. Gemäß seinem Art. II (1) c konsultiert die Hohe Behörde den schweizerischen Bundesrat, bevor sie Ausfuhrbeschränkungen nach Art. 59 § 5 EGKS-Vertrag einführt. Wenn dagegen der Rat nach der gleichen Vorschrift eine Ausfuhrbeschränkung beschließt, besteht die Konsultationsverpflichtung nicht. Richtiger würde es scheinen, daß sich die Gemeinschaft zur Konsultation verpflichtet, bevor sie eine Ausfuhrbeschränkung einführt, einerlei durch welches ihrer Organe dies geschieht. Eine solche Vereinbarung müßte allerdings durch den Rat und durch die Hohe Behörde geschlossen werden.

6. Rückwirkungen des EWG-Vertrages auf den Bereich von Kohle und Stahl

Es fragt sich, ob durch das Inkrafttreten des EWG-Vertrages Änderungen in der handelspolitischen Zuständigkeit für den Bereich von Kohle und Stahl eintreten. Gemäß seinem Art. 232 ändert der EWG-Vertrag den EGKS-Vertrag nicht. Andererseits kann aber nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Übertragung einer umfassenden handelspolitischen Kompetenz auf die EGKS im Jahre 1951 mit der ausdrücklichen Begründung unterblieb, die Handelspolitik für Kohle und Stahl könne nicht von der allgemeinen Handelspolitik getrennt werden²³²⁾. Es wäre absurd, wenn nach der Übertragung der allgemeinen handelspolitischen Kompetenz auf die EWG die Handelspolitik für Kohle und Stahl, nunmehr getrennt von der allgemeinen Handelspolitik, entsprechend Art. 71 EGKS-Vertrag in der Zuständigkeit der Regierungen bleiben würde. Indessen nötigt eine sinngemäße Interpretation des Art. 71 nicht dazu, eine derartige Konsequenz zu ziehen. Der Artikel besagt, daß die Zuständigkeit der Mitglied-

²³¹⁾ So in Art. 10, wo besondere Sitzungen zwischen Rat und britischer Regierung zur Erörterung von Fragen, die die Gemeinschaft und Großbritannien gemeinsam interessieren und die nach dem EGKS-Vertrag zur Zuständigkeit des Rates gehören, vorgesehen sind. Der Entstehung von Gewohnheitsrecht wirkt jedoch schon das »Protokoll« zwischen Hoher Behörde und Rat vom 18. 12. 1954 entgegen, wonach die Befugnisse der Organe der Gemeinschaft durch das Abkommen mit Großbritannien »in keiner Weise beeinträchtigt« werden sollen. Jahrbuch-Handbuch 1956, S. 90.

²³²⁾ Vgl. oben Anm. 168.

staaten auf dem Gebiet der Handelspolitik durch den EGKS-Vertrag nicht berührt wird; er schreibt nicht etwa vor, daß die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleiben müsse. Infolgedessen bedeutet eine Übertragung der handelspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf eine Gemeinschaft, die zudem aus denselben Staaten wie die EGKS besteht, keine Änderung des EGKS-Vertrages. Es handelt sich vielmehr um einen Vorgang, der sich außerhalb des EGKS-Vertrages vollzieht. Man wird daher annehmen können, daß, soweit der EGKS-Vertrag den Mitgliedstaaten handelspolitische Kompetenzen auf dem Sektor Kohle und Stahl beläßt, diese Kompetenzen nach Maßgabe des EWG-Vertrages auf die Organe der EWG übergehen.

Daraus folgt, daß die Organe der EWG nach Ablauf der Übergangszeit des EWG-Vertrages in Handelsverträgen mit dritten Staaten auch Vereinbarungen über Kohle und Stahl treffen können, soweit diese Befugnis nach dem EGKS-Vertrag bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. Der Rat der EWG kann demnach die Kommission der EWG durch einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß anweisen, Vereinbarungen mit Bezug auf Kohle und Stahl herbeizuführen. Die Entwürfe der Abkommen sind, soweit sie sich auf Kohle und Stahl oder auf die Einfuhr gewisser Erzeugnisse, die für die Kohle- und Stahlerzeugung in den Mitgliedstaaten erforderlich sind, beziehen, der Hohen Behörde vorzulegen²³³). Die Hohe Behörde kann, wenn die Entwürfe Klauseln enthalten, die der Anwendung des EGKS-Vertrages entgegenstehen, die erforderlichen Empfehlungen an den Rat der EWG als den Rechtsnachfolger der Regierungen der Mitgliedstaaten richten. Der Rat der EWG ist verpflichtet, diese Empfehlungen in demselben Umfang wie die Regierungen zu beachten. Eine gewisse Schwierigkeit ergibt sich im Hinblick auf Art. 72 EGKS-Vertrag, wonach der Rat der EGKS durch einstimmigen Beschluß Mindest- oder Höchstzölle im Verkehr mit dritten Staaten festsetzen kann. Wegen dieser Bestimmung darf kein einzelner Mitgliedstaat der EGKS Vereinbarungen mit dritten Staaten treffen, die ihn zu der Einhaltung eines bestimmten Außenzolles ohne Rücksicht auf Art. 72 EGKS-Vertrag verpflichten würden. Indessen steht Art. 72 einem gemeinschaftlichen Vertragsabschluß durch alle Mitgliedstaaten nicht entgegen²³⁴). Er dürfte daher auch nicht den Vertragsabschluß durch die EWG hindern, der die Mitgliedstaaten ihre Vertragsschließungskompetenz übertragen haben. Man wird also annehmen können, daß die EWG in der Endperiode auch Vereinbarungen über Kohle- und Stahlzölle im Verkehr mit dritten Ländern treffen kann. Ebenso kann,

²³³) Art. 75 EGKS-Vertrag.

²³⁴) Vgl. oben Anm. 204.

um ein Beispiel aus einem anderen wichtigen Sektor zu wählen, der Rat der EWG in der Endperiode Devisenvorschriften auch für den Kohle- und Stahlverkehr mit dritten Staaten erlassen.

Während der Übergangsperiode der EWG sind dagegen die Verhältnisse anders zu beurteilen. Zunächst steht fest, daß die Außenzolltarife der Mitgliedstaaten für Kohle und Stahl durch die Bestimmungen des EWG-Vertrages über den gemeinsamen Zolltarif nicht berührt werden²³⁵⁾. Daraus ergibt sich, daß sich die Kompetenz der EWG-Organe, während der Übergangszeit Zollverhandlungen mit dritten Ländern »über den gemeinsamen Zolltarif« zu führen²³⁶⁾, nicht auf Kohle und Stahl erstreckt. Dagegen wird man die nach dem EWG-Vertrag bestehende allgemeine Verpflichtung zur Koordinierung der Handelspolitik während der Übergangszeit auch auf Kohle und Stahl beziehen müssen. Die Verpflichtung besteht jedoch nur insoweit als die Koordinierung nötig ist, um in der Endperiode eine einheitliche Handelspolitik führen zu können. Sie wird im Ergebnis nicht wesentlich über die Verpflichtung zur Harmonisierung der Handelspolitik hinausgehen, die nach dem EGKS-Vertrag und seinen Übergangsabkommen bereits besteht.

V. Konflikte zwischen den Vertragswerken

1. Konflikte zwischen den drei Vertragswerken sind in dem bisher untersuchten Bereich nicht aufgetreten. Kraft positiver Vorschrift haben EGKS- und EAG-Vertrag gegenüber dem EWG-Vertrag den Vorrang, so daß dieser nur die Lücken der beiden anderen Verträge ausfüllen oder in ihnen nicht geregelte Randprobleme erfassen kann, während er überall dort zurückweichen muß, wo positive Vorschriften in den anderen Vertragswerken vorhanden sind. Zwischen EGKS- und EAG-Vertrag, deren Verhältnis zueinander nicht ausdrücklich geregelt ist, scheinen Konfliktsmöglichkeiten jedenfalls im Bereich des Warenverkehrs ausgeschlossen, da sich die Vorschriften beider Verträge auf verschiedene Warenkategorien beziehen. Zwar ist es denkbar, daß künstliche radioaktive Kohle-, Eisen- oder Stahlisotope auftreten oder Legierungen oder Verbindungen zwischen Uran, Plutonium oder Thorium einerseits und Kohle, Eisen oder Stahl andererseits Bedeutung gewinnen, indessen würde es sich hier wohl stets um Erzeugnisse handeln, die vom Standpunkt des EGKS-Vertrages nicht mehr als Rohstoffe anzusehen wären und die daher ebenso wie etwa die für

²³⁵⁾ Vgl. oben Anm. 20.

²³⁶⁾ Art. 111 Ziffer 2.

medizinische Zwecke verarbeitete Kohle aus der Zuständigkeit der EGKS ausscheiden würden.

Schwierigkeiten können sich aber dann ergeben, wenn die zuständigen Organe der EAG oder der EGKS von der ihnen zugewiesenen Befugnis Gebrauch machen, Stoffe, die bisher ihrer Zuständigkeit nicht unterstanden, noch nachträglich auf die Liste der für das jeweilige Vertragswerk maßgebenden Waren zu setzen. Dann allerdings erscheinen Konflikte unvermeidlich. Für die Untersuchung der Rechtslage sind mehrere Fälle zu unterscheiden, je nachdem, welche Gemeinschaft ihre Kompetenz auf welche Art von Erzeugnissen ausdehnt. Außerdem müßte streng genommen unterschieden werden, in welchem Zeitpunkt, ob während oder nach der Übergangszeit, die jedes der drei Vertragswerke vorsieht, und gegebenenfalls in welchem Jahr der Übergangszeit der Eingriff stattfindet. Indessen soll die gestellte Frage hier nur unter der Hypothese untersucht werden, daß die Übergangsregelung für alle drei Verträge ausgelaufen ist, daß sich also alle drei Gemeinschaften in ihrer Endperiode befinden. Die dabei gefundenen Ergebnisse geben einen Anhalt für eine Lösung der Sonderprobleme, die während der Übergangszeiten auftreten.

2. Zuerst soll der Fall geprüft werden, daß die EAG-Organe ein Erzeugnis auf eine der Listen des EAG-Vertrages setzen, das bisher der EWG-Regelung unterstand. Hier muß der EWG-Vertrag zurückweichen. Falls etwa Hemmnisse des inneren Warenverkehrs auf Grund einer Schutzklausel des EWG-Vertrages noch nicht beseitigt sein sollten, so müssen sie alsbald beseitigt werden. Auch die Bestimmungen des EAG-Vertrages über den Außenzoll sind auf ein Erzeugnis anzuwenden, das nachträglich auf die diesem Vertrag beigefügten Listen gesetzt wird. Im Falle der Liste A¹ ist daher der niedrigste am 1. Januar 1957 angewandte Tarif für den gemeinsamen Zolltarif maßgebend. Im übrigen werden im handelspolitischen Bereich jedoch keine wesentlichen Veränderungen eintreten, da nach der hier vertretenen Ansicht die EWG-Organe handelspolitisch für die der EAG unterstellten Erzeugnisse zuständig bleiben.

3. An zweiter Stelle soll der Fall untersucht werden, daß die EAG ein Erzeugnis auf eine ihrer Listen setzt, das bis dahin der EGKS unterstand. Hier kann es sich wohl nur um Erzeugnisse handeln, die in den Rahmen der Listen A² oder B gehören, z. B. um Spezialbleche, die im Reaktorbau verwandt werden, während Erzeugnisse, die nachträglich auf die Liste A¹ gesetzt werden, nicht als Rohstoffe im Sinne des EGKS-Vertrages anzusehen sind und daher nicht unter die Zuständigkeit des EGKS fallen werden. Wenn ein Erzeugnis gleichzeitig auf den Listen des EAG- und des EGKS-Vertrages steht, so wird man beide Verträge nebeneinander anwen-

den müssen. Doch ist, wie oben dargelegt wurde²³⁷⁾, anzunehmen, daß die Regel des Art. 232 Abs. 1 EWG-Vertrag analog auch im Verhältnis zwischen EAG- und EGKS-Vertrag gilt und daß daher der EAG-Vertrag den EGKS-Vertrag nicht ändert. Andererseits besteht aber auch kein Vorrang des EGKS-Vertrages in dem Sinne, daß seine Bestimmungen diejenigen des EAG-Vertrages verdrängen. Beide Verträge haben vielmehr gleichen Rang. Soweit Widersprüche zwischen ihnen im Wege der Auslegung nicht zu beseitigen sind, muß die Entscheidung unter Berücksichtigung der Interessenlage getroffen werden. Dabei wird es darauf ankommen, ob ein Erzeugnis, das sowohl dem EGKS- wie dem EAG-Vertrag untersteht, für die Montanindustrie oder für die Atomindustrie die größere Bedeutung hat. Im Bereich des inneren Warenverkehrs werden Konflikte zwischen den Vertragswerken kaum entstehen, da beide im Endstadium die Beseitigung aller Handelshemmnisse vorschreiben und nur wenige Ausnahmen zulassen. Eine dieser Ausnahmen enthält die Vorschrift des Art. 88 EGKS-Vertrag, wonach gegenüber einem vertragsbrüchigen Staat auf Grund einer Ermächtigung der Organe der EGKS Handelshemmnisse wieder eingeführt werden können. Der EAG-Vertrag sieht eine derartige Möglichkeit nicht vor, läßt vielmehr die Frage, welche Sanktionen gegen vertragsbrüchige Staaten ergriffen werden können, offen. Falls ein Mitgliedstaat gemäß Art. 88 EGKS-Vertrag ermächtigt ist, Handelshemmnisse einzuführen, so wird man annehmen müssen, daß er auch den Handel mit solchen Erzeugnissen beschränken kann, die zugleich dem EAG-Vertrag unterstehen. Der vertragsbrüchige Staat wird sich nicht darauf berufen können, daß der EAG-Vertrag keine Sanktionen vorsieht.

Was die handelspolitische Zuständigkeit betrifft, so ist sie, wie gezeigt wurde, in der EGKS schwächer entwickelt als im EAG- und EWG-Vertrag. Bei Erzeugnissen, die sowohl der EGKS wie der EAG unterstehen, wird daher die handelspolitische Regelung des EAG- und EWG-Vertrages den Vorrang haben. Indessen werden die Organe der EWG bei Ausübung ihrer handelspolitischen Kompetenzen die Befugnisse der Organe des EGKS respektieren müssen. So wird der Rat der EWG die Zölle der Waren, die dem EAG- und dem EGKS-Vertrag unterliegen, nur im Einvernehmen mit dem Rat der EGKS ändern können, wenn die vorgesehenen Zollsätze außerhalb des vom Rat der EGKS festgelegten Rahmens von Höchst- beziehungsweise Mindestzöllen liegen. Will der Rat der EWG mengenmäßige Beschränkungen einführen, so muß er nicht nur die Vorschläge der Kommission der EWG²³⁸⁾, sondern auch etwaige Empfehlungen der Hohen

²³⁷⁾ Vgl. oben I 3.

²³⁸⁾ In Anwendung des Art. 113 EWG-Vertrag vgl. oben IV B 3.

Behörde berücksichtigen²³⁹⁾). Unter Umständen wird sich für den Rat daraus die Notwendigkeit ergeben, von den Vorschlägen der Kommission abzuweichen mit der Folge, daß er dann nur einstimmig beschließen könnte. Praktisch wird die Schwierigkeit dadurch am besten zu überwinden sein, daß sich Kommission und Hohe Behörde verständigen.

4. Falls die Organe der EGKS nachträglich ein Erzeugnis auf die Liste der dieser Gemeinschaft unterstehenden Waren setzen, das bisher der EAG unterstand, so ist die Rechtslage grundsätzlich die gleiche, wie in dem zuletzt behandelten umgekehrten Fall.

Einer besonderen Prüfung bedarf dagegen noch der Fall, daß die Organe der EGKS ihre Zuständigkeit auf ein Erzeugnis ausdehnen, das bisher der EWG unterstand. Hier ist wegen des Vorrangs des EGKS-Vertrages die Rechtslage grundsätzlich die gleiche wie bei Erzeugnissen, die der EGKS von Anfang an unterstanden. Im inneren Warenverkehr finden die Schutzklauseln des EWG-Vertrages auf dieses Erzeugnis keine Anwendung. Im handelspolitischen Bereich behalten dagegen die EWG-Organen einen Teil ihrer bisherigen Kompetenzen. Handelspolitische Vereinbarungen, die für das in Betracht kommende Erzeugnis im Rahmen des EWG abgeschlossen worden sind, bleiben wirksam.

5. Die vorstehende Darstellung hat ergeben, daß im großen und ganzen eine reibungslose Anwendung der auf die Errichtung des gemeinsamen Marktes hinzielenden Bestimmungen aller drei Vertragswerke nebeneinander möglich ist. Konflikte beschränken sich auf wenige meist abseitige Fälle, aber auch insoweit sind Lösungen möglich, die der Interessenlage gerecht werden. Allerdings hat sich ebenfalls gezeigt, daß die Verschiedenheit des EWG- und des EGKS-Vertrages und die Zuständigkeit der Organe beider Gemeinschaften in handelspolitischen Fragen die Rechtslage stark kompliziert. Diese praktischen Gründe lassen es angezeigt erscheinen, bei der möglicherweise bevorstehenden Revision des EGKS-Vertrages²⁴⁰⁾ eine Angleichung seiner Regeln über die Handelspolitik an diejenigen des EWG-Vertrages anzustreben.

(Abgeschlossen am 28. November 1957)

²³⁹⁾ Art. 73 EGKS-Vertrag.

²⁴⁰⁾ Gemäß Art. 96 EGKS-Vertrag können nach Ablauf der Übergangszeit jeder Mitgliedstaat und die Hohe Behörde Änderungen des Vertrages vorschlagen, der Rat der EGKS kann eine Revisionskonferenz einberufen, der die Ausarbeitung eines Abkommens zur Änderung des EGKS-Vertrages obliegt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten.