

ABHANDLUNGEN

Zur Anwendung der Grundsatzartikel des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Hermann Mosler

Der Gerichtshof der Montan-Gemeinschaft hat in einigen Entscheidungen zur Frage der Anwendung der Grundsatzbestimmungen des Vertrages im Verhältnis zueinander und zu den Spezialbestimmungen Stellung genommen. Die Urteilsgründe geben zu den im folgenden niedergelegten Erwägungen Anlaß. Die Ausführungen gehen von einigen in der Rechtsprechung behandelten, der Diskussion bedürftigen Fragen aus. Sie erschöpfen den Problembereich nicht. Die Präzisierung der Tatbestände der Grundsatzbestimmungen konnte in diesem Rahmen nicht erstrebt werden. Die Erörterung beschränkt sich auf die Art. 2-4¹⁾.

I.

Die Grundsatzartikel

Der Vertrag über die Montan-Union (MUV) enthält in diesen Artikeln eine Anzahl von Grundsätzen, die für den gemeinsamen Markt gelten. Man

1) Art. 2: «La Communauté Européenne du charbon et de l'acier a pour mission de contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres et grâce à l'établissement d'un marché commun dans les conditions définies à l'article 4, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres.

La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants».

Art. 3: «Les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun:

a) veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun, en tenant compte des besoins des pays tiers;

b) assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production;

hat sie als die »Philosophie« der Gemeinschaft bezeichnet²⁾ und bringt damit zum Ausdruck, daß es sich um allgemeine Richtlinien handelt, an die sich innerhalb des territorialen Bereichs und der sachlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft deren Organe, die Mitgliedstaaten und die Marktbeteiligten zu halten haben. Sie enthalten Normen, die von den Organen der Gemeinschaft in dem jedem von ihnen zugewiesenen Tätigkeitsbereich und in den vom Vertrag vorgesehenen Formen gehandhabt werden und von den Normadressaten – Mitgliedstaaten, Montanunternehmen, in Ausnahmefällen sonstigen Rechtsunterworfenen – zu beachten sind. Die Formulierungen sind von unterschiedlicher Präzision. Sie sind teils mehr teils weniger konkretisiert. Z. B. ist Art. 2, der die Ziele der Gemeinschaft in allgemeiner Form umschreibt, nicht in demselben Grad zur Grundlage für die Entscheidung über konkrete Sachverhalte geeignet wie Art. 4, der vier Tatbestände aufstellt. Auch Art. 3, obwohl er konkretere Kriterien für die Aufgaben der Gemeinschaftsorgane angibt, als es in Art. 2 für die allgemeinen Ziele der Gemeinschaft geschehen ist, bietet einen weiten Spielraum für die Auslegung, welche Maßnahmen die Organe zu

c) veiller à l'établissement des prix les plus bas dans des conditions telles qu'ils n'entraînent aucun relèvement corrélatif des prix pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions ni de l'ensemble des prix dans une autre période, tout en permettant les amortissements nécessaires et en ménageant aux capitaux engagés des possibilités normales de rémunération;

d) veiller au maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production et à promouvoir une politique d'exploitation rationnelle des ressources naturelles évitant leur épuisement inconsidéré;

e) promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès, dans chacune des industries dont elle a la charge;

f) promouvoir le développement des échanges internationaux et veiller au respect de limites équitables dans les prix pratiqués sur les marchés extérieurs;

g) promouvoir l'expansion régulière et la modernisation de la production ainsi que l'amélioration de la qualité, dans des conditions qui écartent toute protection contre les industries concurrentes que ne justifierait pas une action illégitime menée par elles ou en leur faveur».

Art. 4: «Sont reconnus incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier et, en conséquence, sont abolis et interdits dans les conditions prévues au présent Traité, à l'intérieur de la Communauté:

a) les droits d'entrée ou de sortie, ou taxes d'effet équivalent, et les restrictions quantitatives à la circulation des produits;

b) les mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison et les tarifs de transports, ainsi que les mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur;

c) les subventions ou aides accordées par les Etats ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit;

d) les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés» (BGBl. 1952 II, S. 445 ff.).

²⁾ Reuter, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1953, S. 176.

treffen verpflichtet sind oder nicht treffen dürfen. Trotz ihrer Unbestimmtheit sind indes auch diese Grundsätze unmittelbar anzuwenden.

Der Vertrag geht davon aus, daß es sich um auslegungsfähige Tatbestände handelt. Dies ergibt sich u. a. aus Art. 95 Abs. 3, Art. 60 § 1 und Art. 86 Abs. 2.

Art. 95 Abs. 3 verhindert, daß die sogenannte kleine Revision des Vertrags die Bestimmungen der Art. 2, 3 und 4 erfaßt.

Art. 60 § 1 verbietet die zu den Art. 2, 3 und 4 in Widerspruch stehenden Praktiken. Der Gerichtshof hat in der Begründung zu seinem ersten Urteil über die Bindung der Preisbestimmungen an die Art. 2, 3 und 4 (Nr. 1/54) gesagt:

«Les articles 2, 3 et 4 du Traité, mentionnés en tête du paragraphe 1 de l'article 60, constituent des dispositions fondamentales établissant le marché commun et les objectifs communs de la Communauté. Leur importance résulte clairement de l'article 95. En autorisant la Haute Autorité à définir les pratiques interdites, le Traité l'oblige à tenir compte de tous les buts prescrits par les articles 2, 3 et 4. Cela découle du renvoi exprès fait au début de l'article 60 auxdits articles»³⁾.

In Art. 86 Abs. 2 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, jede Maßnahme zu unterlassen, die mit dem Bestehen des gemeinsamen Marktes gemäß Art. 1⁴⁾ und 4 unvereinbar ist. Die Verletzung hat die Anwendung der Sanktionen des Art. 88 zur Folge.

Zu demselben Ergebnis gelangt man durch einen Rückschluß aus Art. 35, nach dem je nach der Lage des Falles die Staaten, der Besondere Ministerrat oder die Unternehmen oder Unternehmensverbände die Hohe Behörde mit einer Angelegenheit befassen können, wenn diese auf Grund einer Bestimmung des Vertrags oder der Durchführungsvorschriften verpflichtet ist, eine Entscheidung zu erlassen oder eine Empfehlung auszusprechen und dieser Verpflichtung nicht nachkommt. Ergeht innerhalb der Frist von zwei Monaten keine Entscheidung oder Empfehlung, so kann wegen der diesem Schweigen zu entnehmenden ablehnenden Entscheidung Klage beim Gerichtshof erhoben werden. Der Gerichtshof muß in diesen Fällen die grundsätzlichen Vertragsbestimmungen der ersten Artikel, die eine Pflicht für die Hohe Behörde enthalten, auslegen und auf den Streit anwenden. Er hat diese Folge-

³⁾ Cour de Justice de la CECA, Recueil de la Jurisprudence de la Cour, Vol. 1, 1954-1955, S. 23.

⁴⁾ Art. 1: «Par le présent Traité les Hautes Parties Contractantes instituent entre Elles une Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, fondée sur un marché commun, des objectifs communs et des institutions communes».

rung im Urteil vom 24. April 1956 in den Rechtssachen 7 und 9/54 gezogen⁵⁾.

Art. 4 enthält zwar bestimmtere Aussagen als die Art. 2 und 3. Die vier Tatbestände, die er aufstellt, sind »aufgehoben und untersagt« (*«abolis et interdits»*). Die Begriffe sind indes nicht klar definiert und überschneiden sich. Es ist erforderlich, den Gesamtzusammenhang der »Philosophie« des Vertrags vor Augen zu haben, wenn man die Tatbestände trennen und die Subsumtion konkreter Vorgänge vornehmen will. Die Grundsatzbestimmungen unterscheiden, wie R e u t e r mit Recht hervorgehoben hat⁶⁾, nicht klar zwischen den Zielen der Gemeinschaft und den Mitteln, mit denen sie erreicht werden sollen. Nur in einem Teil der Tatbestände des Art. 4 ist aus dem Wortlaut ersichtlich, an wen sie sich wenden. Als zusätzliche Schwierigkeit für die Auslegung kommt hinzu, daß Begriffe verwendet werden, die, je nach ihrer Ausgestaltung in dem nationalen Recht der einzelnen Staaten, verschiedene Abgrenzungen und Variationen haben können; die Schutzobjekte können verschieden sein. Dies gilt vor allem für die Subventionierung und die einschränkenden Praktiken, die nach Art. 4 c) und d) verboten sind.

II.

Grundsätzliche und spezielle Bestimmungen

Wie aus dem Eingangssatz des Art. 4 hervorgeht, sind die Verstöße gegen die vier Verbote «dans les conditions prévues au présent Traité» aufgehoben und untersagt. Die Frage, ob die Spezialbestimmungen die erschöpfende Konkretisierung der Grundsatzbestimmung, mit der sie in Zusammenhang stehen, auf ihren Bereich enthalten, mit anderen Worten, ob jene daneben unmittelbar anwendbar ist oder nicht, hat den Gerichtshof in dem erwähnten Urteil über die Klagen der luxemburgischen Eisen- und Stahlindustrie (Nr. 7 und 9/54) und neuerdings in dem Urteil über die »Geitling«-Klage vom 20. März 1957 (Nr. 2/56)⁷⁾ beschäftigt. Er prüfte im ersten Falle, ob die Ausgleichszahlungen, die die luxemburgische Regierung den Verbrauchern von festen, nicht für den Hausbrand bestimmten Brennstoffen in Luxemburg auferlegt hatte, um den Preis für Hausbrand zu halten, eine »Sonderlast«

⁵⁾ Arrêt de la Cour dans les Affaires jointes Nos. 7-54 et 9-54 entre le Groupement des Industries sidérurgiques luxembourgeoise et de la Haute Autorité, Journal Officiel de la CECA, 1956, S. 181.

⁶⁾ A. a. O., S. 177.

⁷⁾ Rechtsstreit zwischen den in der »Geitling«-Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft m. b. H. zusammengeschlossenen Unternehmen und der »Geitling«-Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft m. b. H. gegen die Hohe Behörde, Rechtssache 2/56, Amtsblatt der EGKS vom 16. 4. 1957, S. 166 ff.

im Sinne von Art. 4 c), eine diskriminierende Maßnahme oder Praktik im Sinne von Art. 4 b) oder mit den fundamentalen Grundsätzen des gemeinsamen Marktes unvereinbar sei. Unter Hinweis auf sein oben zitiertes Urteil Nr. 1/54, in dem er den Rechtscharakter der Art. 2–4 erörtert hatte, führte er aus:

«que, pour les mêmes raisons, les dispositions de l'article 4 se suffisent à elles-mêmes et sont immédiatement applicables lorsqu'elles ne sont reprises en aucune partie du Traité»⁸⁾.

Für den Fall der näheren Ausgestaltung oder Bezugnahme anderer Vertragsbestimmungen auf Art. 4 fügte er hinzu:

«qu'au contraire lorsque les dispositions de l'article 4 sont visées, reprises ou réglementées en d'autres parties du Traité, les textes se rapportant à une même disposition doivent être considérés dans leur ensemble et simultanément appliqués».

In dem zur Entscheidung stehenden Fall handhabte er die gleichzeitige Anwendung der Sonderbestimmungen des Art. 67, die eine Beziehung zu einem der Tatbestände des Art. 4 haben.

Art. 67⁹⁾ trifft Vorsorge, wenn Maßnahmen der Mitgliedstaaten eine fühlbare Auswirkung auf die Wettbewerbsbedingungen in der Kohle- und Stahlindustrie haben können. Er zieht also die Folgerung aus der Tatsache, daß die Mitgliedstaaten nur einen Teilbereich ihrer Wirtschaft in der Gemeinschaft vereinigt haben, im übrigen aber frei sind. Die unvermeidlichen Störungen sollen aufgefangen werden. § 2 dieser Bestimmung behandelt die

⁸⁾ A. a. O., S. 184.

⁹⁾ Art. 67: «1. Toute action d'un Etat membre susceptible d'exercer une répercussion sensible sur les conditions de la concurrence dans les industries du charbon ou de l'acier doit être portée à la connaissance de la Haute Autorité par le gouvernement intéressé.

2. Si une telle action est de nature, en élargissant substantiellement, autrement que par variation des rendements, les différences de coûts de production, à provoquer un déséquilibre grave, la Haute Autorité, après consultation du Comité consultatif et du Conseil, peut prendre les mesures suivantes:

Si l'action de cet Etat comporte des effets dommageables pour les entreprises de charbon ou d'acier relevant de la juridiction dudit Etat, la Haute Autorité peut l'autoriser à leur octroyer une aide dont le montant, les conditions et la durée sont fixés en accord avec elle. Les mêmes dispositions s'appliquent en cas de variation des salaires et des conditions de travail qui auraient les mêmes effets, même si elles ne résultent pas d'une action de l'Etat.

Si l'action de cet Etat comporte des effets dommageables pour les entreprises de charbon ou d'acier relevant de la juridiction des autres Etats membres, la Haute Autorité lui adresse une recommandation en vue d'y remédier par les mesures qu'il estimera les plus compatibles avec son propre équilibre économique.

3. Si l'action de cet Etat réduit les différences de coûts de production en apportant un avantage spécial, ou en imposant des charges spéciales, aux entreprises de charbon ou d'acier relevant de sa juridiction par comparaison avec les autres industries du même pays, la Haute Autorité est habilitée, après consultation du Comité Consultatif et du Conseil, à adresser à cet Etat les recommandations nécessaires».

Zuständigkeiten der Hohen Behörde, wenn die staatliche Maßnahme geeignet ist, eine schwere Störung des Gleichgewichts hervorzurufen, indem sie die Unterschiede der Produktionskosten in anderer Weise als durch Veränderung der Produktivität wesentlich vergrößert. Im einzelnen wird unterschieden, ob die schädlichen Auswirkungen bei den Kohle- und Stahlunternehmen innerhalb der Hoheitsgewalt dieses Staates oder anderen Mitgliedstaaten entstehen. § 3 des Art. 67 regelt im Rahmen dieses Fragenkreises den Fall, daß staatliche Maßnahmen die Unterschiede der Produktionskosten vermindern, indem sie den Kohle- und Stahlunternehmen innerhalb ihrer Hoheitsgewalt im Vergleich zu den anderen Industrien desselben Landes einen besonderen Vorteil bringen oder ihnen besondere Lasten auferlegen.

Der Gerichtshof prüfte zunächst, ob dem Kläger durch die Ausgleichszahlungen eine verbotene *Sonderlast* (*charge spéciale*) auferlegt sei, indem er aus Art. 67 Nr. 3 ein Argument für die Definition desselben Begriffs in Art. 4 c) zog. Da ihm das auf diesem Weg gewonnene Kriterium der »Vergleichbarkeit der Lage« (*«comparabilité des situations»*) nicht genügte, griff er zu einem Vergleich des auf Grund dieses Kriteriums gewonnenen Ergebnisses mit den von Art. 2 umschriebenen Zielen der Gemeinschaft¹⁰⁾.

Ferner untersuchte er denselben Sachverhalt unter dem Gesichtspunkt der *Diskriminierung* und wandte dieselbe Methode an. Hier setzte er den Art. 67 in Beziehung zu Art. 4 b). Aus der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zog er den Schluß, daß nicht alle staatlichen Maßnahmen, die eine fühlbare Auswirkung auf die Wettbewerbsbedingungen innerhalb des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl haben, durch Art. 4 b) verboten seien¹¹⁾.

Schließlich subsumierte er unabhängig von allen Spezialbestimmungen des Vertrags den Vorgang unter »die *fundamentalen Grundsätze* des gemeinsamen Marktes«, wie sie insbesondere in Art. 2 des Vertrags dargelegt sind. Dieser Teil der Urteilsgründe wiederholt bereits früher erörterte Gesichtspunkte: Vergleichbarkeit der Konkurrenzlage und nationale Zuständigkeit. Man könnte sich also fragen, weshalb der Verstoß gegen die fundamentalen Grundsätze zusätzlich zu prüfen sei, wenn nicht in der am Schluß gestellten – und verneinten – Frage, ob die Untätigkeit der Hohen Behörde die *Absicht der Wettbewerbsverfälschung* erkennen lasse, ein weiterer Auslegungsmaßstab eingeführt würde¹²⁾. Der Ge-

¹⁰⁾ A. a. O., S. 185 f.

¹¹⁾ A. a. O., S. 186 ff.

¹²⁾ A. a. O., S. 189: «*Considérant . . . qu'aucune de ces fins ne révèle l'intention de fausser le jeu de la concurrence et ne peut être tenue pour contraire aux principes fondamentaux du marché commun tels qu'exposés notamment dans l'article 2 du Traité*».

richtshof hielt es also für erforderlich, die fundamentalen Grundsätze des gemeinsamen Marktes, die er dem Gesamtzusammenhang des Vertrags entnahm und besonders in Art. 2 ausgedrückt fand, selbständig neben Art. 4 – der negativen Abgrenzung der Grundsätze des gemeinsamen Marktes – und den Sonderbestimmungen des Vertrags zu prüfen. Aus dieser Reihenfolge der erörterten Rechtssätze geht hervor, daß er eine Verletzung des Vertrags nicht schon dann ausschloß, wenn der Beklagten keine durch Art. 4 »aufgehobenen und untersagten« Maßnahmen und Praktiken zur Last gelegt werden konnten. Die Urteilsgründe sind vielmehr nur so zu erklären, daß der Gerichtshof darüber hinaus aus dem Begriff des gemeinsamen Marktes, dem Zusammenhang der dem Vertrag zugrunde liegenden Prinzipien und dem gegenseitigen Verhältnis aller seiner Bestimmungen Pflichten der Hohen Behörde ableitete. Art. 2 diene als Hauptbeispiel, aber nicht als abschließende Regelung dieser Grundsätze und dieses Sinnzusammenhangs.

Soweit der Gerichtshof, wie schon hervorgehoben wurde, vorher geprüfte Fragen in allgemeinerer Form erneut erörterte, ist die Gliederung der Urteilsgründe nicht überzeugend. Er hätte jeden früher geprüften Artikel aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrages heraus auslegen sollen. Der einzige neue Punkt ist die *A b s i c h t* der Konkurrenzverfälschung. Sie wurde lediglich im Zusammenhang mit dem etwaigen Verstoß gegen die fundamentalen Grundsätze für erheblich gehalten. Der Text der Urteilsgründe läßt keinen eindeutigen Schluß zu, ob nach der Auffassung des Gerichtshofs die Absicht, einen vertragswidrigen Zweck zu erreichen, für sich allein auch dann einer Maßnahme oder Praktik den Stempel des Verbotenen aufdrückt, wenn der eintretende Erfolg *o b j e k t i v* dem Vertrag nicht zuwiderläuft. Natürlich unterliegt es keinem Zweifel, daß alle, die durch die Gebote und Verbote des MUV gebunden sind – Gemeinschaftsorgane, Mitgliedstaaten und den Vertragsnormen unterworfenen Marktbeteiligte – keine Maßnahmen treffen dürfen, die den Zweck haben, den gemeinsamen Markt zu stören. Eine andere Frage ist es aber, ob diese *A b s i c h t*, wenn sie keinen vertragswidrigen *E f f e k t* hat, von der Hohen Behörde und dem Gerichtshof selbständig als vertragswidrig zu behandeln ist ^{12a)}.

Dieses Urteil des Gerichtshofs zeigt die Schwierigkeit, die einzelnen Verbotstatbestände gegeneinander abzugrenzen. Es wird einer längeren, rechtsschöpferischen Vertragsanwendung durch die Hohe Behörde und den Gerichtshof bedürfen, um die Begriffe aus ihrer Mißverständlichkeit und Unklarheit herauszuheben, ihnen einen spezifischen, auf das Gemeinschaftsrecht abgestimmten Sinn zu geben und damit eine kontinuierliche Praxis der

^{12a)} Siehe dazu unten S. 421.

Organe und die Voraussetzbarkeit der Maßnahmen der Hohen Behörde und der Urteile des Gerichtshofs zu erreichen.

Im Geitling-Fall wurde über das Verhältnis von Art. 65 zum Diskriminierungsverbot des Art. 4 b) gestritten. Es handelte sich um die Nichtgenehmigung eines Teils der Vereinbarung über eine Handelsregelung, die die »Geitling« als eine der Nachfolgeorganisationen der »Gemeinschaftsorganisation Ruhrkohle G. m. b. H.« der Hohen Behörde zur Genehmigung vorgelegt hatte. Die nicht genehmigte Klausel enthielt eine Voraussetzung für die Zulassung als Kohlengroßhändler erster Hand, die die Hohe Behörde als Diskriminierung zwischen Großhändlern, also Käufern, und zwischen Produzenten ansah¹³⁾.

Art. 65 richtet sich gegen die Kartellbindung. Nach § 1 sind Vereinbarungen, Beschlüsse und verabredete Praktiken, die darauf abzielen würden, auf dem gemeinsamen Markt unmittelbar oder mittelbar den normalen Wettbewerb zu verhindern, einzuschränken oder zu verfälschen, verboten. Nach § 2 genehmigt die Hohe Behörde unter gewissen Voraussetzungen für bestimmte Erzeugnisse Vereinbarungen über Spezialisierung oder über gemeinsamen Ein- und Verkauf¹⁴⁾.

¹³⁾ Urteilsbegründung, a. a. O.

¹⁴⁾ Art. 65: «1. Sont interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui tendraient, sur le marché commun, directement ou indirectement, à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence et en particulier:

- a) à fixer ou déterminer les prix;
 - b) à restreindre ou à contrôler la production, le développement technique ou les investissements;
 - c) à répartir les marchés, produits, clients ou sources d'approvisionnement.
2. Toutefois la Haute Autorité autorise, pour des produits déterminés, des accords de spécialisation ou des accords d'achat ou de vente en commun, si elle reconnaît:
- a) que cette spécialisation ou ces achats ou ces ventes en commun contribueront à une amélioration notable dans la production ou la distribution des produits visés;
 - b) que l'accord en cause est essentiel pour obtenir ces effets sans qu'il soit d'un caractère plus restrictif que ne l'exige son objet, et
 - c) qu'il n'est pas susceptible de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés, d'une partie substantielle des produits en cause dans le marché commun, ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun.

Si la Haute Autorité reconnaît que certains accords sont strictement analogues, quant à leur nature et à leurs effets, aux accords visés ci-dessus, compte tenu notamment de l'application du présent paragraphe aux entreprises de distribution, elle les autorise également lorsqu'elle reconnaît qu'ils satisfont aux mêmes conditions.

Les autorisations peuvent être accordées à des conditions déterminées et pour une période limitée. Dans ce cas, la Haute Autorité renouvelle l'autorisation une ou plusieurs fois si elle constate qu'au moment du renouvellement, les conditions prévues aux alinéas a) à c) ci-dessus continuent d'être remplies.

La Haute Autorité révoque l'autorisation ou en-modifie les termes si elle reconnaît que, par l'effet d'un changement dans les circonstances, l'accord ne répond plus aux conditions

Nach Ansicht der Klägerinnen schloß Art. 65 als *lex specialis* die grundsätzlichen Bestimmungen von Art. 4 b) aus. Der Gerichtshof wies diese Auffassung zurück, ohne noch einmal näher auf sie einzugehen. Die wesentlichen Sätze der Begründung lauten:

»Die Artikel 4 b und 65 des Vertrages regeln, ein jeder für sein Anwendungsgebiet, verschiedene Aspekte des wirtschaftlichen Verhaltens.

Die beiden Artikel schließen sich weder aus noch heben sie sich auf, sondern sie dienen der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft; sie ergänzen sich somit unter diesem Gesichtspunkt.

Im Einzelfall können sich ihre Bestimmungen auf einen Sachverhalt erstrecken, der ihre gleichzeitige und konkurrierende Anwendung rechtfertigt»¹⁵⁾.

Das Bestreben des Gerichtshofs, hinter den Einzelheiten das Ganze des Vertrages zu sehen und alle Vertragsbestimmungen, die sich auf einen konkreten Fall beziehen können, gleichzeitig anzuwenden, wird grundsätzlich, wenn auch mit Unterschieden in den Einzelheiten in der Begründung zu den Schlußanträgen des Generalanwalts in den Sachen 7 und 9/54 gebilligt^{15a)}.

Auf der anderen Seite wird die Auffassung vertreten, daß der gesamte Inhalt der Verbote des Art. 4 in den Spezialvorschriften des Vertrages enthalten sei. Diese Meinung leugnet, daß Sachverhalte, die sich nicht unter eine Sonderbestimmung subsumieren lassen, durch Art. 4 untersagt sind. Nach **B a y e r** kann das Diskriminierungsverbot des Art. 4 b) »nur als Grundsatz für das Marktverhalten der Unternehmen der Kohle- und Stahlwirtschaft und für die Ausübung der Befugnisse der Hohen Behörde gewertet werden, der der Ausfüllung und Konkretisierung durch andere Rechtsnormen bedarf«¹⁶⁾. Er betrachtet den Vertrag im wesentlichen unter dem Gesichtspunkt der privatrechtlichen Wirkung und insbesondere der Haftung, will aber offenbar eine Aussage über die Bedeutung des Art. 4 b) im ganzen machen. **R e u t e r** betont¹⁷⁾, daß Art. 4 nur »gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages« aufhebe und untersage; man müsse sich daher für jede seiner Vorschriften an andere Bestimmungen des Vertrages halten. Zum Beispiel müsse Absatz c)

prévues ci-dessus, ou que les conséquences effectives de cet accord ou de son application sont contraires aux conditions requises pour son approbation.

Les décisions comportant octroi, renouvellement, modification, refus ou révocation d'autorisation, ainsi que leurs motifs, doivent être publiées, sans que les limitations édictées par l'article 47, 2ème alinéa, soient applicables en pareil cas.

3-5 ...».

¹⁵⁾ Urteilsbegründung a. a. O., S. 181.

^{15a)} Vgl. auch die Schlußanträge des Generalanwalts im Geitling-Fall (deutscher Um-
druck S. 13).

¹⁶⁾ **Wilhelm Bayer**, Das Privatrecht der Montanunion, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, Jg. 17 (1952), S. 325 ff., 353 f.

¹⁷⁾ A. a. O., S. 179.

mit Art. 67, Buchstabe b) mit den Transportbestimmungen kombiniert werden. Nur für Buchstabe a) – die Abschaffung von Zöllen, von Abgaben mit gleicher Wirkung und von mengenmäßigen Beschränkungen des Warenverkehrs – gebe es keine Sonderartikel. Er begründet seine Ansicht mit der sicherlich richtigen Feststellung, daß nicht alle Diskriminierungen durch den Vertrag aufgehoben seien. Wollte man z. B. Art. 4 b) allein anwenden, so müsse man zur gegenteiligen Konsequenz kommen.

Dieses Argument besagt aber meines Erachtens nichts gegen die These der nach dem Erscheinen des Reuterschen Buchs ergangenen Gerichtsurteile. Die Verbotstatbestände des Art. 4 müssen bei der Auslegung der Sonderbestimmungen angewendet werden. So löst sich der Widerspruch zwischen der Reuterschen Wortinterpretation des Eingangssatzes von Art. 4 und der These des Gerichtshofs von der gleichzeitigen Anwendung aller Vertragsbestimmungen zum Teil auf. Darüber hinaus muß aber im Einklang mit den Ausführungen des Gerichtshofs und des Generalanwalts in den Rechtssachen Nr. 7 und 9/54 anerkannt werden, daß die Anwendung der Grundsätze b) und c) des Art. 4 sich nicht in Einzelbestimmungen des Vertrags erschöpft, sondern daß, um mit den Worten des Generalanwalts zu sprechen, »aus Art. 4 unmittelbar zu entnehmen ist, welche Maßnahmen und Praktiken mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind«¹⁸⁾.

Abgesehen von den erwähnten Argumenten aus den Art. 95, 60, 86 und 35 ergibt sich die Notwendigkeit, die Grundsatzbestimmungen als Rechtsätze auszulegen, aus dem Zweck des Vertrags und der auf seiner Grundlage errichteten Gemeinschaft. Zwar gilt im allgemeinen Völkerrecht der Grundsatz, daß Einschränkungen der staatlichen Handlungsfreiheit nicht vermutet werden. Demgemäß müssen Verträge, die fremden Staaten Rechte einräumen, einschränkend ausgelegt werden. Bei der Auslegung der Statuten internationaler Organisationen wird man dieses Prinzip nicht mit der gleichen Schärfe vertreten können. Man muß berücksichtigen, daß der Gründungsvertrag gleichzeitig die Satzung einer Staatenverbindung ist, mag diese auch sehr locker gestaltet sein und sich nur auf die Regelung eng begrenzter Fragen beziehen. Ein Vertrag, der eine internationale Organisation errichtet, begründet nicht nur Rechte und Pflichten der Parteien untereinander, sondern schafft einen Verband der Mitglieder. Die grundlegenden Bestimmungen, die die Ziele und wesentlichen Mittel internationaler Organisationen festsetzen, müssen so ausgelegt werden, daß die Erfüllung der Aufgaben des Verbandes gesichert ist. Die allgemeine Regel, daß Verträge zugunsten der staatlichen Souveränität auszulegen sind, muß zurückhaltender angewendet werden. Die

¹⁸⁾ Gerichtshof der EGKS, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, Bd. 2, 1955–1956, Schlußanträge des Generalanwalts, S. 132.

Gesamtheit der Ziele und der wesentlichen Mittel muß so ausgelegt werden, daß der Zweck des Verbandes erreicht wird. Dabei sind außer dem Wortlaut die Absicht der vertragschließenden Gründerstaaten und die Entwicklung, die die Organisation genommen hat, zu berücksichtigen.

Diese Gesichtspunkte sind bei der Auslegung des MUV besonders zu beachten, da er der dauernden engen politischen und wirtschaftlichen Verbindung der sechs Mitgliedsländer dient. Die Schwierigkeiten der sogenannten Teilintegration werden niemals völlig behoben werden. Es wird immer Maßnahmen der Mitgliedstaaten in ihrer souveränen Sphäre geben, die auf den gemeinsamen Markt einwirken und ihn stören. Wollte man die Summe der speziellen Vorschriften mit den Gesamtregeln des gemeinsamen Marktes gleichsetzen und außerdem diese Vorschriften einschränkend auslegen, so würde der Gemeinschaft die Basis fehlen, auf der sie sich entwickeln kann.

III.

Abgrenzungsfragen

1. Die Grenzen der einzelnen Verbote des Art. 4 sind unklar; scharfe Trennungslinien zwischen ihnen lassen sich nicht ziehen. Es ist nicht gelungen, die wirtschaftlichen und politischen Prinzipien, die der Gemeinschaft zugrunde liegen, vertragstechnisch in befriedigender Weise zu formulieren. Der Vertrag enthält eine politische und wirtschaftliche Einigung, deren Leitsätze in die Form abstrakter, generell anwendbarer Rechtssätze gebracht werden mußten. Die Gemeinschaft, die durch den Vertrag begründet wurde, sollte ein Eigenleben entfalten; Erfahrungen gab es dafür nicht. Die neue Rechtsordnung mußte durch die Organe konkretisiert werden, denen die erforderlichen Zuständigkeiten übertragen wurden.

Die Initiative zur Durchführung der Vertragsziele kommt der Hohen Behörde zu; die Rechtskontrolle übt der Gerichtshof aus. Da beide Organe erst auf wenige Jahre der Praxis zurückblicken können, steht die Klärung der grundlegenden Tatbestände noch in den Anfängen. Der Gerichtshof hat sich in seiner bisherigen Rechtsprechung bemüht, sich möglichst eng an den Vertragstext selbst zu halten. Er hat darauf verzichtet, durch eine freie Auslegung die Grenzen der Rechtskontrolle weit zu ziehen. Er hütete sich, seine eigene Auffassung über die Zweckmäßigkeit einer Bestimmung zum Motiv seiner Entscheidungen zu machen. Im Urteil Nr. 1/54 verneinte er die Zulässigkeit der von der Hohen Behörde gestatteten Abweichungen von den Preislisten (Art. 60 § 2 MUV). Er enthielt sich einer Äußerung, ob diese Regelung zur Erreichung der Ziele des Vertrags zweckmäßig sei. Aus den

Urteilsgründen kann man sogar eine Distanzierung heraushören. Er hielt sich aber für verpflichtet, die Interpretation, zu der der Vertragstext ihn nötigte, nicht durch andere Erwägungen beeinflussen zu lassen. Es heißt in den Gründen:

«... Il n'appartient pas à la Cour de s'exprimer sur l'opportunité du système imposé par le Traité ni de suggérer une révision du Traité, mais elle est tenue, selon l'article 31, d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité tel qu'il est établi...».

«... Mais, tout en partant de l'idée d'une libre formation des prix, il ne faut pas oublier que le Traité interdit toute discrimination et qu'il prévoit le droit à l'alignement. Pour ces raisons, le Traité a prévu le principe de la publicité obligatoire et préalable des barèmes des prix et des conditions de vente. La Cour doit s'abstenir de se prononcer sur l'opportunité de ce régime; elle ne peut que constater qu'il a été consacré par le Traité qui – à tort ou à raison – ne contient pas de texte permettant une certaine souplesse des barèmes en cas d'oscillations mineures ou passagères...»¹⁹⁾.

Der Gerichtshof mußte dafür den gelegentlichen Vorwurf allzu formalistischer Interpretation in Kauf nehmen²⁰⁾. Eine so klare Formvorschrift, wie sie in diesem Fall vorhanden war, wird gerade bei den wichtigsten Problemen, die die Kernfrage des Gemeinschaftsrechts betreffen, fehlen. Der Spielraum, innerhalb dessen die Hohe Behörde und der Gerichtshof ihre Entscheidung treffen können, ist bei den Grundsatzbestimmungen recht weit gezogen.

2. Der umfassendste und am schwierigsten begrenzbar der allgemeinen Tatbestände ist die *Diskriminierung*. Im modernen völkerrechtlichen Sprachgebrauch bezeichnet dieser Ausdruck die Ungleichbehandlung zum Nachteil des Betroffenen.

Die Nichtdiskriminierung ist ein Gemeinschaftsziel, weil sie den von den Mitgliedstaaten im Vertrag aufgestellten Rechtswert der Gleichheit der Teilnahme an dem gemeinsamen Markt verwirklicht²¹⁾. Sie ist zugleich das Mittel, um ein anderes, der »Philosophie« der Gemeinschaft angehörendes Ziel zu erreichen: den Wettbewerb so weit wie möglich zu erhalten. Dieses Vertragsziel entnimmt der Gerichtshof – im Einklang mit der allgemeinen

¹⁹⁾ A. a. O., S. 30 f.

²⁰⁾ Deringer, Arved: Zum Diskriminierungsverbot der Montanunion; Rechtliche und wirtschaftliche Bedeutung der ersten Urteile des Gerichtshofes in Luxemburg. *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 5 (1955), S. 141 ff., 154.

²¹⁾ Krawieliński, Das Monopolverbot im Schuman-Plan, 1952, S. 44: Das Verbot der Diskriminierung ist letztlich eine Anwendung des »Gleichheitsgrundsatzes auf das Wirtschaftsrecht«; ebenso Ballerstedt, *Übernationale und nationale Marktordnung*, 1955, S. 37.

Meinung – dem Gesamtzusammenhang der Eingangartikel und insbesondere dem Art. 2²²).

Das Diskriminierungsverbot muß auf die Rechtsordnung des gemeinsamen Marktes bezogen werden. Folgerungen aus anderen Rechtsordnungen, in denen es ebenfalls eine Rolle spielt, sind daher nur in beschränktem Maß möglich. Ballerstedt hat mit Recht dargelegt, daß zwar der Begriff dem nordamerikanischen Antitrustrecht entliehen sei und daß hier wie dort der Gleichheitsgrundsatz der Kern des Verbots sei; er hat aber weitergehende Konsequenzen abgelehnt²³).

Andere Vorbilder des Diskriminierungsverbots finden sich in zwischenstaatlichen Wirtschaftsvereinbarungen, die der Montanunion vorausgehen. Das formelle Prinzip der Meistbegünstigung, wie es aus den Handelsverträgen bekannt ist, entwickelt sich in einigen neuen internationalen Wirtschaftsorganisationen – vor allem in der OEEC und im GATT – zum Maßstab der materiellen Gerechtigkeit²⁴).

Die Gleichbehandlung, die auf Grund des jeweils in Betracht kommenden Vertrags oder der jeweils in Betracht kommenden staatlichen Rechtsordnung geschuldet wird oder gefördert werden kann, ergibt sich aus dem Zweck des in Betracht kommenden Rechts- oder Vertragssystems. Wie Jaenicke²⁵) dargetan hat, kann der Begriff der Diskriminierung nicht aus seinem abstrakten Wortsinn erklärt, sondern nur im Zusammenhang mit dem materiellen Gleichheitsprinzip einer konkreten Ordnung richtig verstanden werden.

Das Verbot der Diskriminierung im Montan-Vertrag dient in erster Linie der Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Differenzierungen unter dem Gesichtspunkt der verschiedenen Staatsangehörigkeit sind verboten²⁶). Dieser Gedanke ist der Ausgangspunkt des Diskriminierungsverbots, erschöpft es aber nicht²⁷). Ferner sichert es die Gleichbehand-

²²) Urteil in den Sachen Nr. 7 und 9/54, a. a. O., S. 189; siehe auch den Rapport de la Délégation française sur le Traité et la Convention signés à Paris le 18 avril 1951, S. 91, 102, 111; Bericht des Ausschusses des Deutschen Bundestags für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes betr. den Vertrag über die Gründung einer europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951, Bundestagsdrucksachen, 1. Wahlperiode, 1949, zu Drucksache 2950, S. 5.

²³) A. a. O., S. 37.

²⁴) Georg Erler, Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts, Göttingen 1956, S. 147.

²⁵) Der Begriff der Diskriminierung im modernen Völkerrecht, 1940, S. 15.

²⁶) Dies betont vor allem Steindorff (Der Begriff der Preisdiskriminierung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, Jg. 21, S. 270 ff., 280). Er weist daraufhin, daß die politische Absicht des Zusammenschlusses die Einführung des Verbots nötig gemacht hat. Das ist sicher richtig, hindert aber nicht, den wirtschaftsrechtlichen Gehalt des Prinzips weiter zu fassen, als es St. tut.

²⁷) Vgl. Art. 60 § 1 Abs. 2, Art. 70 Abs. 2.

lung im Wettbewerb. Allerdings kann nicht übersehen werden, daß die Nichtdiskriminierung zum Wettbewerb im gleichen Antinomieverhältnis steht wie die Gleichheit zur Freiheit.

Die Beziehung der Nichtdiskriminierung zur Wettbewerbswirtschaft ist umstritten. Geleugnet wird sie von Steindorff, der das Diskriminierungsverbot als unabhängig und dem Wettbewerbsprinzip übergeordnet ansieht²⁸⁾.

Ballerstedt geht nicht so weit, sondern bezieht neben der »nationalpolitischen« den wirtschaftsrechtlichen Gesichtspunkt ein, »den Wettbewerb gegen Lähmungen zu schützen, die von einer willkürlich differenzierten Preisstellung ausgehen könnten«. Auch er will aber im Hinblick auf die begriffliche Trennung der Begriffe unlauterer Wettbewerb, Erlangung einer Monopolstellung und Diskriminierung in Art. 60 § 1 den Gedanken des Schutzes gegen Monopolbildung herausnehmen²⁹⁾.

Die Steindorff'schen Ausführungen zur Konkretisierung des Diskriminierungsverbots verraten die Sorge, der vage Begriff könne zu impraktikablen Ergebnissen führen. Zwar findet der Wettbewerb seine Schranke am Diskriminierungsverbot. Die Trennung der beiden Grundsätze ist aber abzulehnen. Sie können sich im selben Sachverhalt überschneiden und müssen in diesem Falle gleichzeitig angewendet werden.

Der Zweck der Nichtdiskriminierung ist also ein politischer und ein wirtschaftlicher. Die Gemeinschaft soll keine Unterschiede auf Grund der Staatsangehörigkeit kennen. Sie soll der erste Schritt zu einer dauernden Verbindung der Völker sein. Der möglichst ungehinderte Wettbewerb ist das wirtschaftliche Ziel der Gründerstaaten gewesen. Vergleichbare wirtschaftliche Vorgänge dürfen deshalb nicht unterschiedlich behandelt werden. Das Diskriminierungsverbot ist der umfassendste Grundsatz des im Vertrag normierten Gemeinschaftsrechts. Alle Bestimmungen des Vertrags, gleichgültig welchen Gegenstand sie regeln, sind, wenn die Frage der Gleichbehandlung auftaucht, nach diesem Prinzip auszulegen.

Diese Auffassung führt nicht zu der Konsequenz, daß es eine Stufenordnung von höheren und niederen Normen im Vertrag gibt, von denen die oberen den unteren vorgehen. Dies würde der oben akzeptierten Auffassung von der gleichzeitigen Anwendung der Bestimmungen widersprechen. Die Nichtdiskriminierung ist, soweit der Sachverhalt dazu Anlaß gibt, Auslegungsgrundsatz für alle anderen Grundsätze und Spezialbestimmungen.

Das Kriterium für eine Diskriminierung ist nach den Ausführungen des Generalanwalts in der Rechtssache 7/54 darin zu finden, »daß ein und

²⁸⁾ A. a. O., S. 287, 289, 318.

²⁹⁾ A. a. O., S. 38.

dieselbe Person mehrere andere, die sich in vergleichbarer Lage befinden, ungleich behandelt«³⁰⁾).

Die Diskriminierung kann sowohl von den Marktbeteiligten als auch von den Mitgliedstaaten ausgehen. Der Vertrag erwähnt die Staaten zwar nicht. Da indes die Nichtdiskriminierung im Vertrag von den Mitgliedstaaten zum Grundsatz der Gemeinschaft erhoben ist, sind sie selbst verpflichtet, sich daran zu halten und keine differenzierenden Maßnahmen zu treffen, die gegen die Prinzipien des gemeinsamen Marktes verstoßen. Der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 86 Abs. 2 hätte es nicht bedurft, da die Verpflichtung zur Erfüllung des Vertrags sich aus der Ratifikation ergibt. Sie behebt aber jeden Zweifel, daß auch die Staaten Adressaten aller Gebote des Art. 4 sind.

Der Begriff der Diskriminierung enthält neben dem Moment der differenzierenden Behandlung vergleichbarer Vorgänge das Element der Benachteiligung. Dieses Kriterium ist in einer Definition zum Ausdruck gebracht, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen in einem Memorandum an die Unterkommission für den Kampf gegen diskriminatorische Maßnahmen und für den Schutz der Minderheiten, die im Rahmen der Menschenrechtskommissionen der Vereinten Nationen tätig geworden ist, erarbeitet hat.

«On peut dire que pratiquer la discrimination, c'est appliquer un traitement inégal et défavorable, soit en refusant certains droits ou avantages sociaux aux membres d'une catégorie sociale particulière, soit en leur imposant des charges spéciales, soit en accordant des faveurs exclusivement aux membres d'une autre catégorie, ce qui crée une inégalité entre ceux qui appartiennent à la catégorie privilégiée et les autres...»³¹⁾.

Die Absicht der Benachteiligung gehört dagegen nicht zum Begriff der Diskriminierung. Die objektive Benachteiligung ist ausreichend; sie ist auch notwendig³²⁾. Zwar wird die ungleiche Behandlung in der Regel den Zweck haben, die Betroffenen in ihrem gegenseitigen Verhältnis besser bzw. schlechter zu stellen. Dem Ausdruck »Diskriminierung« haftet eine herabsetzende Bedeutung an³³⁾. Die Mißbilligung bezieht sich auf die benachteiligende Wirkung der Ungleichbehandlung. Fehlt die Absicht der Schlechterstellung, so wird die ungleiche Behandlung dadurch nicht zur erlaubten Maßnahme. In den Fällen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse und

³⁰⁾ A. a. O., S. 133.

³¹⁾ Organisation des Nations Unies, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités: Formes et causes principales de la discrimination, E/CN.4/Sub.2/40/Rev.1 (Lake Success, New York, 1. 12. 1949), S. 13.

³²⁾ Siehe zu dieser Frage Jaenicke, a. a. O., S. 16 ff.

³³⁾ Vgl. das Memorandum des UN-Generalsekretärs, a. a. O., S. 35.

des Geschlechts, der Sprache, der Religion usw. lassen sich benachteiligende Maßnahmen ohne Absicht kaum denken. Wirtschaftliche Diskriminierungen können indes eintreten, ohne daß dieser Erfolg beabsichtigt war. Es ist z. B. möglich, daß der diskriminierende Erfolg einer wirtschaftlichen Maßnahme nicht vorausgesehen wird. Der Rechtssatz der Nichtdiskriminierung trifft den benachteiligenden Effekt, nicht die böse Absicht. Seine Stellung unter den Grundsatzbestimmungen des Montanunion-Vertrags zeigt, daß er ein allgemeines Ordnungsprinzip der Gemeinschaft, nicht nur eine Schutzvorschrift für die benachteiligten Personen ist. Die Störung der Ordnung des gemeinsamen Marktes soll durch das Verbot verhindert werden. Zur Unzulässigkeit genügt also die objektive Schlechterstellung des Betroffenen im Verhältnis zu anderen Personen in vergleichbarer Situation.

Auf der anderen Seite reicht die Absicht nicht allein aus, um in einer Maßnahme, die sich objektiv nicht zum Nachteil des Betroffenen auswirkt, eine Diskriminierung zu sehen und ihr damit den Charakter des Unzulässigen zu geben. Das Diskriminierungsverbot ist keine Strafvorschrift gegen den bösen Willen.

Der Tatbestand der Diskriminierung enthält demgemäß folgende Elemente:

- a) die ungleiche Behandlung zwischen Erzeugern oder Käufern oder Verbrauchern,
- b) die Vergleichbarkeit der ungleich behandelten Vorgänge,
- c) die Benachteiligung durch die ungleiche Behandlung der Betroffenen im Verhältnis zu denjenigen Personen oder Unternehmen, die sich in vergleichbarer Lage befinden.

3. Das Verbot der Bewilligung von Subventionen und Beihilfen dient der Erhaltung der natürlichen Bedingungen in der Wettbewerbsordnung. Es richtet sich nur an die Mitgliedstaaten. Es umfaßt alle als Subventionen und Beihilfen zu qualifizierenden Maßnahmen, die objektiv geeignet sind, die natürlichen Bedingungen des Wettbewerbs zum Vorteil des Begünstigten zu beeinflussen.

Art. 4 c) ist auch, allerdings nicht ausschließlich, ein Mittel zur Durchführung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung, der außer den Subventionen und Beihilfen die Auferlegung von Sonderlasten (*charges spéciales*) untersagt. Die Sonderlast ist verboten, weil sie ein Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen stärker trifft als andere; sie bedeutet also eine ungleiche Behandlung. Der korrespondierende Begriff der Förderung in der Form von Subventionen oder Beihilfen enthält dasselbe Element. Subventionen oder

Beihilfen sind unzulässig, weil sie eine Sonderbegünstigung enthalten, die anderen Unternehmen des gemeinsamen Marktes nicht zufließt.

In der Regel werden Subventionen oder Beihilfen nachteilige Wirkungen für Unternehmen mit vergleichbaren Produktionsbedingungen haben; sie sind deshalb schon unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung unzulässig. Der diskriminierende Effekt ist aber kein notwendiges Tatbestandsmerkmal des Art. 4 c). Die Beeinflussung der natürlichen Wettbewerbsbedingungen ist dagegen immer erforderlich, um eine Subvention oder Beihilfe zu einer im Sinne des Art. 4 c) verbotenen zu machen. Während das Diskriminierungsverbot der Erhaltung der natürlichen Wettbewerbsbedingungen in erster Linie durch den Schutz der Marktbeteiligten dient, stellt das Verbot der Subventionen und Beihilfen die Bekämpfung der Beeinflussung des Gefüges der Montanwirtschaft durch die Mitgliedstaaten in den Vordergrund und dient auf diese Weise demselben Ziel.

Das Wesen der Subventionen durch die öffentliche Hand besteht in der unentgeltlichen Zuwendung von öffentlichen Mitteln im öffentlichen Interesse ³⁴⁾. Direkte Subventionen sind Geldzuschüsse an das geförderte Unternehmen ³⁵⁾; indirekte können in vielerlei Formen geleistet werden, z. B. durch Garantie von Anleihen des begünstigten Unternehmens, Bürgschaften, Steuernachlässe und -rückzahlungen, Zoll- und Einfuhrerleichterungen.

In allen Fällen wird aus öffentlichen Mitteln eine Geldzuwendung geleistet, die das begünstigte Unternehmen mittelbar oder unmittelbar fördert.

Die rechtliche Abgrenzung des Subventionstatbestandes im innerstaatlichen öffentlichen Recht bereitet große Schwierigkeiten ³⁶⁾. Die Frage, wie eng der Zusammenhang einer staatlichen Förderungsmaßnahme mit dem Vorteil eines bestimmten Unternehmens sein muß, um von einer indirekten Subvention gerade dieses Begünstigten zu sprechen, ist für das deutsche Recht noch nicht in befriedigender Weise beantwortet. H u b e r ³⁷⁾ rechnet zu den indirekten Subventionen auch Arbeitsvorhaben in Regie der öffentlichen Verwaltung, die bestimmten Unternehmen oder Unternehmenszweigen einen überdurchschnittlichen Vorteil bieten. I p s e n ³⁸⁾ bezieht auch die »Realförderung des Privaten, also effektive Begünstigung aus Lenkungsintention (z. B. Bevorzugung in der Vergebung öffentlicher Aufträge, bevorzugte Zulassung zum Bezug bewirtschafteter Rohstoffe usw.)« in den Begriff ein.

³⁴⁾ T a u t s c h e r, Die öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953, S. 143; I p s e n, Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin-Köln 1956, S. 6 ff., 54 f.; E. R. H u b e r, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. 1954 Bd. 2, S. 285.

³⁵⁾ Beispiele siehe bei H u b e r, a. a. O., S. 259.

³⁶⁾ Dazu I p s e n, a. a. O.

³⁷⁾ A. a. O., S. 259.

³⁸⁾ A. a. O., S. 55.

Ferner kann zweifelhaft sein, unter welchen Umständen eine Zuwendung als unentgeltlich anzusehen ist. Sicherlich ist der Subventionsbegriff weiter als der des verlorenen Zuschusses zu fassen. Man muß ihn auf alle Förderungen aus Mitteln der öffentlichen Haushalte erstrecken, die ohne die im freien Wirtschaftsverkehr übliche Gegenleistung gegeben werden. Die weitere Frage, ob auch die bloße Übernahme eines Risikos durch die öffentliche Hand, die zu finanziellen Hilfeleistungen führen kann, eine Subvention oder Beihilfe darstellt, wird man ebenfalls bejahen müssen.

Selbst wenn sich der Begriff der »Subvention oder Beihilfe« in einem der nationalen Rechte der Mitgliedstaaten bereits fest ausgeprägt hätte, könnte er in der dort bestehenden Abgrenzung nicht ohne weiteres zur Auslegung des Art. 4 c) verwendet werden. Die Vorstellungen, die die Vertragschließenden mit den Begriffen verbunden haben, und der Zweck, den sie erreichen wollen, sind für die Handhabung der Bestimmung maßgebend. Die Worte »Subventionen oder Beihilfen« werden ohne begrifflich klare Scheidung nebeneinander gestellt. In Art. 54 Abs. 5 MUV und in § 11 des Übergangsabkommens findet sich die gleiche Begriffshäufung. In einer Anzahl von anderen Vorschriften des Vertrags (Art. 56 Abs. 1 c), 67 § 2) und des Übergangsabkommens (§ 23 Ziff. 6; § 25 Abs. 3 Ziff. 2, 2. Unterabsatz; § 27 Ziff. 1) wird der Begriff der Beihilfe im Sinne einer Geldzuwendung gebraucht. Es ist also anzunehmen, daß er sich auch in den Art. 4 c) und 54 Abs. 5 nicht dadurch von einer Subvention unterscheidet, daß diese die Bedeutung einer Geldzuwendung hat, während die Beihilfe jede andere, gegenständlich nicht abgegrenzte Förderungsmaßnahme umfassen würde. Auch die Beihilfe ist also eine finanzielle Unterstützung. Sie wird von dem oben erläuterten weiten Subventionsbegriff mitumfaßt. Möglicherweise ist die Häufung der Ausdrücke gewählt worden, weil der Begriff der Subvention in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht die gleiche Bedeutung hatte. So scheint im italienischen Recht noch keine klare Abgrenzung entwickelt zu sein. Nach Z a n o b i n i³⁹⁾ bestehen Subventionen in *periodischen Leistungen*, die ganz oder teilweise unentgeltlich gemacht werden und durch den Nutzen gerechtfertigt werden, den ein Unternehmen für das öffentliche Wohl hat. Daneben spricht er von »Finanzierungen«, die keinen periodischen Charakter haben, sondern außerordentliche Leistungen von Kapitalien sind. S a n d u l l i⁴⁰⁾ spricht im Zusammenhang mit den Formen der Hilfeleistung und Förderung für die Privatwirtschaft von Subventionen, Finanzierungen und Krediten. Getrennt von diesen Ausführungen spricht er von Werken zugunsten von Privatpersonen und erwähnt dabei u. a. auch die Korrektur von

³⁹⁾ Corso di Diritto Amministrativo, 1950, Bd. 5, S. 232.

⁴⁰⁾ Manuale di Diritto Amministrativo, 3. Aufl. 1955, S. 441 f.

Wasserläufen und den Bau von Straßen und Wasserleitungen. Das französische Recht versteht unter Subventionen die Unterstützung mit öffentlichen Geldmitteln ⁴¹⁾).

Unter die öffentliche Wirtschaftshilfe wird also überall die Zuwendung von Geldmitteln gerechnet. Der Begriff der Subvention ist aber teilweise enger. Aus diesem Grunde hat es sich vermutlich empfohlen, in Art. 4 c) zusätzlich von Beihilfen zu sprechen. Demnach handelt es sich um Geldzuwendungen in direkter oder indirekter Form, die die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen. Die Subvention oder Beihilfe wird in der Regel an ihrem diskriminierenden Effekt als eine vertragswidrige erkennbar sein.

Zwar trifft der Vertrag in erster Linie die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zugunsten der ihnen angehörenden Unternehmen. Er soll vor allem die Diskriminierung der Industrien der anderen Mitgliedstaaten verhindern. Das Subventionsverbot beschränkt sich aber ebenso wie die Nichtdiskriminierung nicht auf die Beseitigung der Unterschiede zwischen den Industrien der Mitgliedstaaten. Es hat vielmehr ganz allgemein den Zweck, den Wettbewerb unter den natürlichen Bedingungen innerhalb der Gemeinschaft zu erhalten. Da das Diskriminierungsverbot sich nicht auf die Ungleichbehandlung aus nationalen Gründen beschränkt, ist dies auch beim Verbot der Subventionierung nicht der Fall.

IV.

Zusammentreffen mehrerer Normen

Die Rechtsordnung der Gemeinschaft erfaßt so viele Vorgänge, die die Anwendung einer Grundsatzbestimmung bei gleichzeitiger Berücksichtigung einer anderen erfordern, daß die Gräben zwischen den einzelnen Tatbeständen nicht zu tief gezogen werden dürfen. Der vom Gerichtshof beschrittene Weg, die Grundsatzartikel in ihrem Gesamtzusammenhang zu sehen, ist daher beifallswürdig. Ebenso kann der Rechtsprechung zugestimmt werden, die die Spezialvorschriften nicht als erschöpfende, die ihnen zugehörigen Grundsatzartikel ausschließende *leges speciales* behandelt.

Der Geitling-Fall zeigt besonders deutlich, daß ein und derselbe Sachverhalt von mehreren Grundsätzen und Sonderbestimmungen – dem Kartellverbot und der Nichtdiskriminierung – beherrscht werden kann:

Art. 65 steht in engem Zusammenhang mit Art. 4 d), der die einschränkenden Praktiken betrifft, die auf eine Aufteilung oder Ausbeutung der

⁴¹⁾ Jean Boulois, *Essai sur la Politique des Subventions administratives*, 1951, S. 4 f.

Märkte abzielen. Art. 65 enthält sowohl die Konkretisierung dieses Tatbestandes als auch eine Ergänzung. Er umfaßt einerseits nicht den ganzen Umfang des Grundsatzes des Art. 4 d); andererseits ist das Prinzip der Erhaltung des Wettbewerbs zu den normalen Bedingungen in Art. 65 § 1 in deutlicherer Weise als in Art. 4 d) als Schutzobjekt gekennzeichnet. Der freie Wettbewerb – freilich in umstrittenen Grenzen – ist Leitbild und folglich Auslegungsmaßstab des Art. 65. Aus Art. 4 d) allein läßt sich nicht folgern, daß die Gemeinschaft auf die Wettbewerbsordnung als wirtschaftspolitisches Prinzip festgelegt ist. Dem Art. 65 muß man aber ein Indiz entnehmen, daß der gesamte Vertrag eine starke wettbewerbsfreundliche Tendenz auf der Basis der nicht künstlich beeinflussten Bedingungen besitzt. Dieses Moment ist also bei der Auslegung des Art. 4 d) zu berücksichtigen.

Art. 65 kann sich ferner – das war eine der Hauptfragen des Geitling-Falles – bei der Subsumtion eines Vorganges mit dem Tatbestand der Diskriminierung treffen. Der Generalanwalt bejahte die Möglichkeit der Idealkonkurrenz⁴²⁾. Der Gerichtshof trat ihm bei⁴³⁾.

Wir haben also zwei Möglichkeiten zur Anwendung mehrerer Grundsätze und Sonderbestimmungen auf denselben Vorgang:

a) Die Auslegung eines Tatbestandes unter Heranziehung des in den anderen Vorschriften enthaltenen, ebenfalls zu dem Gesamtbild der Gemeinschaft gehörenden Prinzips: So wurde oben das Schutzobjekt des Art. 65 zur Auslegung des Art. 4 d) verwendet;

b) die Subsumtion eines Vorgangs unter mehrere Grundsätze oder Sonderbestimmungen des Vertrags: Dies ist der Fall der Idealkonkurrenz.

Beide Möglichkeiten können gleichzeitig gegeben sein: So schlug der Generalanwalt im Geitling-Fall mit Recht vor, bei der Auslegung des Art. 65 den Art. 4 b) heranzuziehen; außerdem nahm er Idealkonkurrenz zwischen Diskriminierung und Kartellverbot an⁴⁴⁾.

Die Abwägung, welchem der in Betracht kommenden Prinzipien bei der Subsumtion eines Vorgangs unter einen oder mehrere Tatbestände der Vorzug gebührt, ist von der Lage des Falles abhängig. Liegt Idealkonkurrenz mehrerer abgegrenzter Tatbestände vor, so sind sie alle anzuwenden. In

⁴²⁾ A. a. O. S. 13: »Nach unseren Ausführungen ist eine teilweise Überschneidung von Diskriminierungs- und Kartellverbot möglich, beide Bestimmungen können also in Idealkonkurrenz stehen. Ich neige daher zu der Auffassung, daß im Genehmigungsverfahren nach Artikel 65 von dessen Bestimmungen auszugehen ist, wobei der Artikel 4 b zu beachten und zur Auslegung des Artikels 65 § 2 heranzuziehen ist, daß aber andererseits das Diskriminierungsverbot für sich betrachtet keinen selbständigen Versagungsgrund nach Artikel 65 § 2 abgeben muß.«

⁴³⁾ A. a. O., S. 181.

⁴⁴⁾ A. a. O., S. 13.

der Regel ist die Frage nicht so einfach, weil die Anwendung einer Bestimmung die Berücksichtigung auch anderer Grundsätze des Vertrags erfordert. Der Ausgleich kann nur in der konkreten Situation gefunden werden. Besteht eine Sondervorschrift, so ist von ihr auszugehen. Es ist möglich, daß sie die strikte Durchführung eines Grundsatzes der Eingangartikel für ihren Anwendungsbereich hindert oder abschwächt. Daneben bleibt aber noch ein selbständiges Anwendungsgebiet der Grundsätze für die von der Sonderbestimmung tatbestandlich nicht erfaßten Fälle. Kollidieren mehrere Grundsatzzvorschriften miteinander, so kann jede nur insoweit angewendet werden, als sie die Wirkung der anderen nicht völlig ausschließt.

Die Verwirklichung der Vertragszwecke bedarf entwicklungsfähiger Grundsätze, die in der Auslegung und Anwendung durch die Gemeinschaftsorgane ihr Profil erhalten müssen. Die Gründer konnten es ihnen noch nicht geben, weil die neuartige Institution, die ihnen vorschwebte, noch niemals rechtlich gestaltet worden war. Die Billigung des Ausgangspunktes, den der Gerichtshof gewählt hat, bedeutet, wie oben ausgeführt ist, nicht den Verzicht auf die kritische Beurteilung eines Teils seiner Folgerungen. Sie enthebt ferner nicht der Notwendigkeit, den Inhalt der einzelnen Tatbestände und Begriffe zu präzisieren. Die gemeinsame Anwendung von Vertragsbestimmungen und die Abwägung ihres gegenseitigen Verhältnisses, wenn sie einen konkreten Sachverhalt treffen, setzt ihre Analyse voraus.