

# Marktinterventionen der Hohen Behörde und finanzielle Einrichtung<sup>\*)</sup>

*Adolf Schüle*

o. Professor an der Universität Tübingen

## I.

Schrott, ein wichtiger Rohstoff für die Erzeugung von Stahl, unterliegt mit gewissen Einschränkungen dem Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Schon vom Beginn ihrer Tätigkeit an hatte sich die Hohe Behörde mit den Problemen einer geordneten Versorgung des gemeinsamen Marktes mit Schrott zu beschäftigen. Einerseits genügte das Aufkommen auf dem Markt der Gemeinschaft im Hinblick auf die gestiegene Stahlproduktion nicht, um den Bedarf aus eigenen Quellen zu decken, aus welchem Grund beträchtliche Einfuhren aus dritten Ländern, insbesondere den USA, erforderlich wurden. Außerdem ergaben sich bedeutende Preisdisparitäten, weil der Einfuhrschrott wesentlich teurer war als das in der Gemeinschaft angebotene Material. Aus dieser Tatsache stellten sich besondere Probleme; es mußten überhöhte Preise für den »Binnenschrott« vermieden und ein gerechter Ausgleich des Preisunterschiedes ermöglicht werden.

Von Seiten der Hohen Behörde wurden seit 1953 eine ganze Reihe von Maßnahmen getroffen<sup>1)</sup>, um der Entwicklung und den aus ihr sich ergebenden, naturgemäß auch wechselnden Lagen auf dem Schrottmarkt im Hinblick auf die Ziele der Montangemeinschaft Rechnung zu tragen. Sie brau-

---

<sup>\*)</sup> Mit besonderer Freude widme ich diese Arbeit Alexander M a k a r o v zu seinem 70. Geburtstag. Seit mehr als drei Jahrzehnten menschlich und wissenschaftlich mit ihm verbunden, in guten wie in bösen Zeiten, weiß ich von seinem wachen Interesse auf allen Gebieten des internationalen Rechts. Möge er diesen kleinen Beitrag im Rahmen eines stattlichen Sonderheftes, das zu seinen Ehren erscheint, und das die ganze Vielseitigkeit seiner wissenschaftlichen Persönlichkeit widerspiegelt, als Zeichen meiner unwandelbaren Freundschaft und Verehrung entgegennehmen.

<sup>1)</sup> Nachfolgend seien die wichtigsten kurz aufgezählt: Entscheidungen Nr. 28/53 vom 13. 3. 1953, Nr. 33/53 vom 19. 5. 1953, Nr. 44/53 vom 23. 12. 1953, Nr. 14/55 vom 26. 3. 1955, Nr. 22/54 vom 26. 3. 1954, Nr. 26/55 vom 20. 7. 1955.

chen hier nicht im einzelnen dargelegt zu werden. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die Schrottausgleichskasse in Brüssel. Ursprünglich von den Stahlproduzenten auf freiwilliger Grundlage mit Genehmigung der Hohen Behörde geschaffen, um den Ausgleich des erwähnten Preisunterschieds zwischen eingeführtem und Gemeinschafts-Schrott zu fördern, wurde sie ein knappes Jahr darauf obligatorisch gemacht und in der Folge verschiedentlich ergänzt und ausgebaut. Insbesondere wurde in diesem Zusammenhang ein Ausgleichsmechanismus Roheisen/Schrott eingerichtet, um die stahlerzeugenden Unternehmen zu einem stärkeren Einsatz von Roheisen bzw. einem geringeren Verbrauch von Schrott zu veranlassen. Doch befriedigte dieser Mechanismus die Hohe Behörde aus verschiedenen Gründen nicht. Nachdem sich im Laufe des Jahres 1956 die Schrottlage zugespitzt hatte, erließ die Hohe Behörde – nach langen Beratungen und mit einstimmiger Billigung des Rates – die Entscheidung Nr. 2/57 »über die Schaffung einer finanziellen Einrichtung zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Schrottversorgung des gemeinsamen Marktes« vom 26. Januar 1957<sup>2)</sup>.

Durch diese Entscheidung (Art. 8) wurde, neben anderen Abänderungen der bisherigen Regelung, ein sogenannter Ergänzungssatz zum allgemeinen Grundbeitrag an die Schrottkasse eingeführt. Er ist zeitlich progressiv gestaltet und wird auf den Mehrverbrauch an Schrott im Vergleich zu einer in der Wahl der Unternehmen stehenden Referenzperiode (Art. 6) erhoben. Die Hohe Behörde wollte mit der Ergänzungsumlage (die praktisch auf einen anderen, höheren Gestehungspreis für die Mehrverbrauchsmengen hinausläuft) erreichen, daß die Stahlerzeuger der Gemeinschaft ihren Schrottverbrauch weiter einschränken und damit zur Entspannung der Lage auf dem Schrottmarkt beigetragen werde.

Die Einführung der Ergänzungsumlage im Rahmen der Regelung über die Schrottausgleichskasse hat in gewissen Kreisen der stahlerzeugenden Unternehmen Kritik hervorgerufen und im Frühjahr 1957 zur Erhebung einer Reihe von Nichtigkeitsklagen (Art. 33 Abs. 2 des Vertrages) bei dem Gerichtshof der Montangemeinschaft geführt. Insgesamt sieben Klagen wurden erhoben, sechs von belgischer und von französischer Seite<sup>3)</sup>, eine von deutscher Seite<sup>4)</sup>. Gestützt wurden sie im wesentlichen auf die Rüge des

<sup>2)</sup> Amtsblatt der Gemeinschaft vom 28. 1. 1957, S. 61 ff.

<sup>3)</sup> Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges, Rechtssache 8/57; Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française, Rechtssache 9/57; Société des Anciens Établissements Aubert & Duval, Rechtssache 10/57; Société d'Électro-Chimie, d'Électro-Métallurgie et des Aciéries Électriques d'Ugine, Rechtssache 11/57; Syndicat de la Sidérurgie du Centre-Midi, Rechtssache 12/57; Compagnie des Hauts-Fourneaux de Chasse, Rechtssache 2/57 – sämtlich gegen die Hohe Behörde.

<sup>4)</sup> Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf, und Andere gegen die Hohe Behörde, Rechtssache 13/57.

Ermessensmißbrauchs, z. T. aber auch – auf Grund besonderer Erwägungen – auf die Behauptung der Vertragsverletzung.

Die von deutscher Seite erhobene Klage bildet den Anlaß zu den nachfolgenden Ausführungen<sup>5)</sup>. Im großen gesehen macht die Klage der Hohen Behörde den Vorwurf, sie habe mit Hilfe einer finanziellen Einrichtung im Sinne des Art. 53 Abs. 1 lit. b, der genannten Ausgleichskasse bzw. jener Ergänzungsumlage als Bestandteil ihrer gegenwärtigen Regelung, interventionistische Maßnahmen getroffen, nämlich die Investitionen der stahlerzeugenden Unternehmungen gelenkt, ebenso ihre Erzeugung, und sie habe außerdem das Schrottaufkommen verteilt. Dieser allgemeine Tenor wird natürlich durch zahlreiche Einzelerwägungen gestützt. Sie können hier nicht im einzelnen verfolgt werden. Doch ergeben sich aus dem Prozeßstoff im ganzen sozusagen zwei Grundlagethemen, die in der oben vorangestellten Überschrift aufgeführt sind. Sie sollen im folgenden betrachtet werden.

## II.

Wenn man sich über die durch die deutsche Klage aufgeworfenen Rechtsfragen ein richtiges Bild machen will, erscheint es zweckmäßig, auf die Regelungen zurückzugehen, die der Vertrag als juristische Grundlage für das Handeln der Hohen Behörde aufgestellt hat. In dieser Hinsicht muß man sich vergegenwärtigen, daß die Hohe Behörde das Organ einer supranationalen Gemeinschaft ist. Bei ihrer Schaffung haben die Vertragspartner je bestimmte Teile ihrer nationalen Hoheitsbefugnisse abgegeben und sie auf höherer Ebene neu konstituiert, und es war nur eine Selbstverständlichkeit, daß dabei die supranationalen Organe, darunter die Hohe Behörde, einen Kompetenzbereich bestimmten Inhalts und Umfangs erhalten haben. Das zeigt sich auch in den Vorschriften des Vertrages. Bezüglich der Hohen Behörde ist hier zunächst auf Art. 8 zu verweisen<sup>6)</sup>. Diese Bestimmung gibt ihr Auftrag und Befugnis, für die Erreichung der in dem

<sup>5)</sup> Sie gehen auf Arbeiten zurück, die Verf. als Beistand der Hohen Behörde in dem in Frage stehenden Streitfall zu leisten hatte. Es wird darin versucht, den Standpunkt der Hohen Behörde zu begründen. Gleichwohl stehen sie unter der alleinigen wissenschaftlichen Verantwortung des Verfassers.

<sup>6)</sup> Die Bestimmung ist von zentraler Bedeutung, harrt aber noch einer grundsätzlichen Untersuchung. Vgl. vorläufig La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Brüssel 1953, S. 32, 53, 202 (im folgenden zit.: »Bericht Brüsseler Studiengruppe«); Jerusalem, Das Recht der Montanunion, 1954, S. 28; von Merkatz in Festgabe für Carl Bilfinger, 1954, S. 227; Lagrange, Le caractère supranational des pouvoirs et leur articulation dans le cadre du Plan Schuman, Conférence prononcée devant la Tribune du Jeune Barreau de Luxembourg, 1954.

Vertrag festgelegten Ziele <sup>7)</sup> (vgl. vor allem Art. 2 und 3) nach Maßgabe des Vertrages zu sorgen; sie bildet damit die primäre Rechtsgrundlage für alle ihre Handlungen. Doch ist die Aufgabe der Hohen Behörde hier nur in ganz allgemeiner Weise umschrieben. Die weite Fassung des Art. 8 bedeutet auf der einen Seite, daß der Hohen Behörde in der Tat ein weiter Raum zur Entfaltung ihrer Tätigkeit zugemessen, auf der anderen Seite aber auch, daß dieser Raum keineswegs ohne rechtliche Grenzen ist.

Art. 8 ist nicht die einzige Grundlage für ein Handeln der Hohen Behörde. Hätte der Vertrag es dabei bewenden lassen, so wäre die Freiheit der Hohen Behörde zu groß geworden und demgemäß ihre Machtfülle, deren Ausübung im einzelnen dann nahezu unregelt geblieben wäre. Aus diesem Grunde ist jene allgemeine Kompetenz der Hohen Behörde modifiziert durch eine Anzahl weiterer besonderer Bestimmungen des Vertrages. Sie stehen vor allem in seinem Dritten Titel und brauchen hier nicht im einzelnen aufgeführt zu werden. Sie sind sehr verschiedenen Inhalts. Sie schreiben etwa die Einhaltung gewisser Formen oder Verfahren vor, sind auf bestimmte Marktsituationen zugeschnitten, betreffen die verschiedensten Sachgebiete, ermächtigen zu der oder jener Regelung, geben der Hohen Behörde Pflichten auf oder gewähren ihr Rechte, und was dergleichen mehr ist. Man könnte sie zusammenfassend dahin charakterisieren, daß durch diese weiteren Vorschriften diejenigen Mittel und Wege <sup>8)</sup> festgelegt werden, die die Hohe Behörde bei der Erfüllung der ihr durch Art. 8 allgemein zugewiesenen Aufgabe zu ergreifen bzw. zu beschreiten hat oder auch etwa nur darf, je nach der in Frage stehenden Sachlage. – Wir sprechen von »Mitteln«, weil es sich dabei um bestimmte Arten von Eingriffsmöglichkeiten handelt, und von »Wegen«, weil dabei unter Umständen besondere Formen und Verfahren einzuhalten sind.

Angesichts der Fülle und Verschiedenartigkeit dieser besonderen »Mittel und Wege«, die der Hohen Behörde zur Verfügung stehen, erhebt sich die naheliegende Frage, ob es nicht möglich ist, eine gewisse Ordnung in diese Vielfalt zu bringen, d. h. die verschiedenen Maßnahmen zu klassifizieren, vielleicht sogar so etwas wie ein System derselben aufzustellen oder dafür wenigstens gewisse Linien herauszuarbeiten. Das würde es möglich machen, die der Hohen Behörde an die Hand gegebenen Maßnahmen als ein Ganzes zu begreifen, sodann aber auch die verschiedenen Einzelmaßnahmen ihrem Wesen nach zu qualifizieren, die Unterschiede zwischen ihnen

<sup>7)</sup> Von diesen Zielen sind die »Marktgrundsätze« zu unterscheiden; vgl. Steindorff in seinem 1957 gehaltenen Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 2 der Berichte dieser Gesellschaft).

<sup>8)</sup> Ähnlich Bericht Brüsseler Studiengruppe, a. a. O., S. 32.

deutlich zu machen, ihr gegenseitiges Verhältnis zu bestimmen usw. Das ist in unserem Zusammenhang deswegen wichtig, weil die Schrottausgleichskasse (aus deren Gesamtregelung hier der Ergänzungssatz zur Debatte steht) bekanntlich eine finanzielle Einrichtung im Sinne des Art. 53 und daher auch nichts anderes ist als eben eines jener Mittel, von denen gesprochen wurde.

Freilich, es ist hier nicht der Ort, ein endgültiges »System« der der Hohen Behörde nach dem Vertrag gestatteten Einzelmaßnahmen zu entwerfen oder sie abschließend zu klassifizieren. Paul R e u t e r <sup>9)</sup>, einer der besten Kenner des Rechts der Montangemeinschaft, hat das kürzlich erstmals eingehender versucht. Die großen Schwierigkeiten – schon nach der Fassung des Vertrages, aber auch allgemein und rechtssystematisch –, die einem solchen Versuch entgegen stehen, gehen aus seiner interessanten Studie deutlich hervor. Gleichwohl kann zu diesem Thema vielleicht folgendes dargelegt werden:

Überblickt man die Gesamtheit der der Hohen Behörde erlaubten Aktionen, so sind für die vorliegenden Zwecke zunächst alle Maßnahmen auszuscheiden, die sich nicht an die Marktbeteiligten richten, also etwa an die Regierungen der Mitgliedstaaten oder an die übrigen Organe der Gemeinschaft, wie Ministerrat, Versammlung oder Beratender Ausschuß. Die Schrottausgleichskasse steht anderswo, sie steht »inmitten der Marktbeteiligten« und damit außerhalb jener anderen Sphären. Bei den Maßnahmen nun, die sich an die Marktbeteiligten richten, ist ihrerseits eine Scheidung notwendig. Ein Teil von ihnen hat den Zweck, auf den Markt einzuwirken, ein anderer Teil dient dagegen nicht diesem Zweck. Zu den letzteren gehören etwa die Erhebung von Umlagen (Art. 49, 50), die Auferlegung von Geldbußen (Art. 64), die Förderung der technischen Forschung (Art. 55) und anderes – Maßnahmen sicherlich, die die Marktbeteiligten, insbesondere die Unternehmen, treffen oder doch berühren, aber offensichtlich weder dazu bestimmt sind noch sich dahin auswirken, das Marktgeschehen zu beeinflussen.

Auf diesem Weg der Einengung gelangen wir zu der wichtigsten, uns besonders interessierenden Gruppe, nämlich zu denjenigen Maßnahmen der Hohen Behörde, welche den Zweck und auch die Wirkung haben, auf dem Markt wirtschaftliche Folgen hervorzurufen. Sie setzen – sei es in dieser oder jener Form, sei es in der einen oder anderen Hinsicht, sei es allgemein oder nur im einzelnen – bestimmte Fakten auf dem Markt. Sie greifen damit in dessen Abläufe ein, fördern hier und hemmen

<sup>9)</sup> Les interventions de la Haute Autorité, Actes Officiels du Congrès international d'études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier Bd. 5 (1957), S. 16 ff.; der Kongreß fand 1957 in Stresa statt (im folgenden zitiert: »Stresa-Bericht«). R e u t e r hebt in diesem Bericht öfter auch auf den Streit ab, welcher Anlaß zu den obigen Darlegungen gewesen ist; freilich nur in Andeutungen, so daß eine Auseinandersetzung mit seinen z. T. abweichenden Meinungen hier nicht möglich ist.

dort, korrigieren jedenfalls diese Abläufe, um sie in denjenigen Bahnen zu halten oder in diejenigen zu lenken, die der Vertrag unter den Zielen der Art. 2 und 3 vorgesehen hat und für deren Einhaltung zu sorgen die Aufgabe der Hohen Behörde ist. Es handelt sich dabei, mit anderen Worten ausgedrückt, um den Kreis jener Maßnahmen, die das nationale wie das internationale Wirtschaftsrecht als Interventionen<sup>10)</sup> zu bezeichnen pflegt.

Wer im Recht der Montangemeinschaft und vor allem bezüglich der Kompetenzen der Hohen Behörde von Interventionen spricht oder gar versucht, die Interventionsmaßnahmen in ein System zu bringen, gerät in den Verdacht, er unterstelle diesem Recht einen ausgebildeten »Dirigismus«. Davon fühlen wir uns frei. Doch kann nicht an den grundsätzlichen Konzeptionen vorbeigegangen werden, die der Vertrag für das Verhältnis der Hohen Behörde zu dem Marktgeschehen zum Ausdruck bringt. Der Vertrag hat nicht einseitig zwischen den beiden theoretisch in Frage kommenden extremen Möglichkeiten gewählt. Er hätte das Prinzip des sich selbst regulierenden Wettbewerbs, d. h. den freien Markt, kompromißlos proklamieren und damit der Hohen Behörde jegliche Kompetenz zu Interventionen verwehren können; er hätte aber auch das Gegenteil, die voll gelenkte Wirtschaft, verwirklichen können. Bekanntlich hat er weder das eine noch das andere getan, sondern eine Zwischenlösung getroffen: nämlich das Marktgeschehen und dessen Einzelabläufe so lange und so weit frei gelassen, als es den Grundsätzen des Vertrages entspricht, der Hohen Behörde aber dann und dort das Recht zur Intervention gegeben, wo es erforderlich ist, um die Ziele des Vertrages sicherzustellen. Dieses bedeutsame Spannungsverhältnis durchzieht den ganzen Vertrag.

Als gemeinsames und spezifisches Merkmal der Interventionen der Hohen Behörde haben wir die Ausrichtung auf den Markt kennengelernt. Dieses Merkmal bringt indessen nur eine erste allgemeine Charakterisierung. Versucht man, in die Dinge einzudringen und etwa innerhalb der zugelassenen Interventionen eine Gruppierung vorzunehmen, so lassen sich ebenso viele Einteilungsschemata aufstellen<sup>11)</sup>, wie es hierfür Ordnungsgesichts-

<sup>10)</sup> Vgl. etwa den Artikel »Interventionismus« von Küng, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5 (1956), S. 321 ff. (mit weiterer Literatur); Scheuner und Schüle, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 11, 1954, S. 1 ff., 75 ff.); E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. 1953/54, *passim*; Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 17; Ehlermann, Wirtschaftslenkung und Entschädigung, 1957, *passim*.

<sup>11)</sup> Dafür etwa Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 16 ff.; Ballerstedt, Übernationale und nationale Marktordnung, 1955, S. 20 ff.; Isay, Die juristische Technik der Wirtschaftslenkung, in Festschrift für Schmidt-Rimpler, 1957, S. 403 ff.

punkte gibt, und es sind deren nicht wenige. Zunächst ließe sich eine lange Stufenleiter nach der Schwere der Einwirkung aufstellen, beginnend etwa mit den »sanften« Mitteln, wie den in Art. 46 Abs. 3 vorgesehenen Hinweisen der Hohen Behörde für die Tätigkeit der Unternehmen, Händler, Verbraucher usw., und endend mit den »schweren Geschützen« der zwangsmäßigen Quotierung der Erzeugung oder der Kontingentierung des Verbrauchs (Art. 58 und 59). Sodann könnte man die fördernden Maßnahmen in eine Gruppe zusammenfassen – Beispiele sind die Kredite und Bürgschaften des Art. 51 – und ihnen die hemmenden gegenüberstellen, wofür auf die *avis défavorables* des Art. 54 Abs. 5 verwiesen werden kann. Man könnte weiter erlaubende und verbietende Maßnahmen unterscheiden, etwa die Ausnahmegenehmigungen des Art. 65 Ziff. 2 auf der einen, die Preisfestsetzungen gemäß Art. 61 auf der anderen Seite. Nach dem Zweck könnten die Maßnahmen differenziert werden, auch nach der Art des Zwanges, der mit ihnen bewirkt wird, direkt oder indirekt, oder nach irgendwelchen sonstigen Gesichtspunkten. Da sie, wie gesagt, sehr zahlreich sind, können in diesem Rahmen nur diesbezügliche Andeutungen gemacht werden. Man muß sich auch darüber klar sein, daß ein und dieselbe Maßnahme in die eine und zugleich in eine andere Gruppe eingereiht werden kann, weil sie, je nach dem ins Auge gefaßten Kriterium, verschiedene Aspekte bietet und sich bei ihr mehrere Merkmal kreuzen können<sup>12)</sup>.

Wie dem auch sei, Endgültiges kann über dieses Thema hier nicht gesagt werden. Nur eine Unterscheidung bedarf einer genaueren Betrachtung, nämlich die zwischen den direkten und indirekten Maßnahmen. Sie spielt im praktischen Wirtschaftsleben, im nationalen wie im internationalen Bereich, eine große Rolle, ist im Recht der innerstaatlichen Interventionen anerkannt<sup>13)</sup>, und schließlich ist sie wesentlich für die rechtliche Charakterisierung der zur Diskussion stehenden Ergänzungsumlage.

Auch der Vertrag kennt diese Unterscheidung. Nach Art. 5 darf die Hohe Behörde in die Erzeugung und den Markt nur dann direkt eingreifen, wenn die Umstände es erfordern, und bezüglich der Erzeugung wird das in Art. 57 in etwas anderer Formulierung, aber mit gleichfalls prinzipieller Bedeutung wiederholt. Die erstere Stelle befaßt sich mit den direkten Maßnahmen, die zweite mit deren Gegenstück. Definiert ist aber weder die eine noch die andere Art. Nur für die indirekten Maßnahmen werden in Art. 57 einige Beispiele genannt: die Zusammenarbeit mit den Regierungen, das Eingreifen

<sup>12)</sup> Worauf vor allem Isay, a. a. O., S. 412, 418, 422, hingewiesen hat.

<sup>13)</sup> Vgl. Küng, a. a. O., S. 325 f.; Scheuner, a. a. O., S. 26 ff., 40 ff.; Schüle, a. a. O., S. 86 ff.; Isay, a. a. O., S. 409, 421, 424 (dieser freilich mit besonderer Begriffsbildung und Terminologie) und Ehlermann, a. a. O., S. 26 ff.

auf dem Gebiet der Preise und die Handelspolitik. Es ist zu bedauern, daß der Vertrag sich in Bezug auf diese wichtige Unterscheidung nur so spärlich äußert. Denn es liegt keineswegs auf der Hand, was unter »direkt« und »indirekt« in diesem Zusammenhang eigentlich zu verstehen ist, vor allem, wenn man versucht, ein gemeingültiges juristisches Kriterium für diese Unterscheidung zu finden. R e u t e r hat hier wiederum vorgearbeitet<sup>14)</sup>, übrigens in Übereinstimmung mit anderen Juristen<sup>15)</sup>. Er stellt auf die Art des Zwanges ab: sei dieser zwingend im Sinne eines absoluten rechtlichen Muß, so daß den Betroffenen keine andere Möglichkeit bleibe, als ihm zu entsprechen, dann sei der Eingriff direkter Art; sei der Zwang dagegen nur mittelbar, d. h. so, daß er nicht mit rechtlich zwingender Wirkung ausgestattet ist, den Betroffenen vielmehr wirtschaftlich noch einen gewissen Spielraum lasse, um die Auswirkungen der Maßnahme durch ein anderes wirtschaftliches Verhalten zu vermeiden, dann liege eine indirekte Maßnahme vor. Die unbedingte Gehorsampfligkeit auf der einen, die relative Möglichkeit, sich legitimerweise auch entziehen zu können, auf der anderen Seite, mit anderen Worten, der juristische Zwang dort und die nur wirtschaftlich wirkende Beeinflussung hier – das sind die entscheidenden Kriterien in diesem Zusammenhang. R e u t e r rechnet daher die in Art. 46 vorgesehenen Maßnahmen (Anhören der Beteiligten, Hinweise für ihre Tätigkeit), die Kreditgewährungen und die Bürgschaftsübernahmen der Hohen Behörde, die *avis défavorables* des Art. 54 Abs. 5 zu den indirekten Interventionen, wobei in Parenthese vermerkt sei, daß nicht nur hemmende und verbietende, sondern natürlich auch fördernde Maßnahmen auf das Marktgeschehen einwirken. Welche Maßnahmen dieser Autor zu den direkten rechnet, wird von ihm nicht ausdrücklich dargelegt, aber nach seiner Definition kann es keinem Zweifel unterliegen, daß er z. B. die Quotierung der Erzeugung und die Kontingentierung des Verbrauchs im Sinne der Art. 58 und 59 als direkte ansieht. All das stimmt mit dem Vertrag überein. Denn die in Art. 57 genannte Zusammenarbeit mit den Regierungen und ebenso die Handelspolitik entbehren, vom Standpunkt der Marktbeteiligten aus gesehen, jenes Merkmals des rechtlichen Zwanges. Für das Eingreifen auf dem Gebiet der Preise gilt das allerdings nur innerhalb des Rahmens etwaiger Mindest- oder Höchstpreisfestsetzungen. Der Rahmen selbst bedeutet eine juristisch nicht übersteigbare Grenze nach unten bzw. oben<sup>16)</sup>. Aber solch systematische Unstimmigkeiten finden sich auch sonst im Vertrag.

<sup>14)</sup> Stresa-Bericht, a. a. O., S. 28 ff., insbes. S. 35.

<sup>15)</sup> Etwa I s a y, a. a. O., S. 422 ff.

<sup>16)</sup> So rechnet etwa auch I s a y, a. a. O., S. 412, gesetzliche Höchstpreisfestsetzungen zu den »direkt wirkenden Lenkungsgesetzen«.

Unsere Übersicht über die Interventionsmöglichkeiten der Hohen Behörde bedarf noch einer Ergänzung. Es ist nämlich zu klären, ob die verschiedenen Maßnahmen nach dem Willen des Vertrages in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen, ob sie unter sich einen verschiedenen Rang haben, ob es eine Art von Reihenfolge gibt, nach welcher sie zur Anwendung kommen sollen. In diesem Zusammenhang ist zunächst das Prinzip des *Interventionsminimums*<sup>17)</sup> ins Auge zu fassen.

Der Vertrag erklärt in Art. 5, die Gemeinschaft – und damit auch die Hohe Behörde – erfülle ihre Aufgabe durch *begrenzte Eingriffe*. Diese Formulierung hat eine mehrfache Bedeutung. Zunächst die, daß alle Eingriffe in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht abgegrenzt sein müssen, aus welchem Grunde Eingriffe, deren Ausmaße nicht juristisch greifbar sind, dem Vertrag widersprechen. Davon abgesehen kommen Grenzen in verschiedener Hinsicht in Frage: regionale, solche in Bezug auf bestimmte Erzeugnisse (Kohle, Stahl, Schrott), oder auf bestimmte Unternehmen oder Unternehmensgruppen usw.; schließlich können die Grenzen bei der Schwere der Eingriffe akut werden. Uns interessieren nur die letzteren. Dabei tritt nun die Frage auf, ob es nach dem Vertrag eine feste Regel gibt, nach welcher die Hohe Behörde bei der Anwendung von interventionierenden Maßnahmen zunächst die milderen, dann die mittelschwer wirkenden und am Ende erst die schweren Mittel zum Zuge bringen darf. Diese Frage liegt nicht einfach und kann hier nicht endgültig beantwortet werden. Schon deswegen, weil eine gesicherte Rangfolge unter den verschiedenen Interventionsmitteln, in der jedes von ihnen seinen Platz hätte, noch nicht hat aufgestellt werden können. Eine Regel jenes Inhalts, wäre sie vorhanden, würde übrigens wahrscheinlich den wirtschaftlichen Gegebenheiten, auch der Aufgabe der Hohen Behörde nicht gerecht werden, weil sie deren Möglichkeit, das nach den Umständen jeweils am besten geeignete Mittel auszuwählen, zu sehr beeinträchtigen würde. Aber wenn auch keine juristisch bindende Regel, so ist doch eine gewisse Tendenz erkennbar<sup>18)</sup>, wie sich der Vertrag das »Nacheinander« in der Anwendung der verschiedenen Interventionsmittel denkt. Eine solche Tendenz ergibt sich einmal, in formeller Hinsicht, aus dem letzten Absatz von Art. 14 (Beschränkung auf Empfehlung, obwohl eine Entscheidung zulässig wäre), auch aus dem ganzen Art. 5

<sup>17)</sup> Vgl. hierzu Bericht Brüsseler Studiengruppe, S. 33 f.; Much, Die Amtshaftung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1952, S. 24; Jerusalem, a. a. O., S. 96; Ballerstedt, a. a. O., S. 22, 44 f.; Jaenicke, ZaöRV Bd. 14, S. 781; Kiesewetter, Das Wirtschaftsrecht des Schuman-Plans unter besonderer Berücksichtigung des Preisrechts (Hamburger Forschungsstelle für Völkerrecht und ausl. öff. Recht, hektographiert, 1954), S. 26; Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 39, 51.

<sup>18)</sup> In gleichem Sinne Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 39 ff. (41).

und aus der Reihenfolge in seinem drittletzten Absatz (zunächst Inordnungbringen des freien Wettbewerbs, dann erst Eingreifen in den Markt) sowie aus anderen Bestimmungen. Unser Ergebnis ist also, daß man zwar nicht von einem bindenden Rechtsgebot sprechen kann, nach welchem die Hohe Behörde zuerst die leichteren und dann aufsteigend die immer schwereren Interventionsmittel zu gebrauchen hat, wohl aber von einer entsprechenden Tendenz, einer Art von Richtlinie, einem Sollen, an deren Nichtbefolgung freilich keine rechtlichen Sanktionen geknüpft sind.

Ganz anders liegt das bezüglich der Wahl zwischen den indirekten und den direkten Maßnahmen in dem früher dargelegten Sinne. Hier ist der Vertrag durchaus deutlich. Nach Art. 5 darf die Hohe Behörde in die Erzeugung direkt erst eingreifen, nicht nur wenn es die Umstände erfordern, sondern auch erst, nachdem sich normale Wettbewerbsbedingungen auf mittelbarem Wege nicht mehr haben sicherstellen lassen. Art. 57 macht das Verhältnis zwischen den beiden Arten von Maßnahmen vollends klar: »vorzugsweise« sind indirekte zu ergreifen. Dasselbe Prinzip geht schließlich aus den jeweiligen Absätzen 1 der Artikel 58 und 59 hervor; auch hier ist den indirekten Möglichkeiten der Vorrang gegeben. Erst wenn sie erschöpft sind und nicht ausreichen, darf zu den direkten, den schwersten im Vertrag vorgesehenen Interventionen der Kontingentierung von Erzeugung und Verbrauch geschritten werden. In diesem Zusammenhang handelt es sich aber nicht, wie zuvor, um eine dem Vertrag nur allgemein zu entnehmende, mehr oder minder lockere Tendenz, sondern um ein für die Hohe Behörde zwingendes Gebot, d. h. um eine rechtliche Einschränkung ihrer Wahlmöglichkeit in den Mitteln. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, daß der nur mittelbar, mehr wirtschaftlich-psychologisch wirkende Druck vom Standpunkt der Unternehmen aus weniger schwer wiegt als jenes zwingende Muß, das die Eigenart der direkten Mittel ausmacht – und tatsächlich wirken die indirekten auch weniger schwer. Das an die Hohe Behörde gerichtete Gebot, zuerst die indirekten Mittel zur Erreichung der Vertragsziele auszuschöpfen, hat endlich den Zweck der Prävention<sup>19)</sup>: die Anwendung dieser Mittel soll es vermeidbar machen, zu den schwereren direkten zu greifen. Diese vorbeugende Funktion geht notwendig aus der eben dargelegten Rangfolge hervor.

Nach alledem ist es verständlich, warum sich die Hohe Behörde in dem vorliegenden Fall damit begnügt hat, zunächst ihre Zuflucht zu der Ergänzungsumlage im Rahmen einer finanziellen Einrichtung zu nehmen, um eine ausreichende Schrottversorgung sicherzustellen. Sie wollte es nicht zu einer

<sup>19)</sup> Vgl. die Urteile des EGKS-Gerichtshofes in den Rechtssachen 1/54 und 6/54, Entscheidungssammlung Bd. I, S. 24, Bd. II, S. 238.

ersten Mangellage im Sinne des Art. 59 kommen lassen. Sie war nach dem Vertrag gehalten, zuvor alle geeigneten indirekten Möglichkeiten auszuschöpfen, und es wäre ihr erst dann erlaubt gewesen, eine Verteilung des Schrottaufkommens im Wege der Kontingentierung anzuordnen, nachdem alle indirekten Eingriffe versagt hätten.

### III.

Der in Betracht stehende Streit hat in der Hauptsache zum Gegenstand eine finanzielle Einrichtung, genauer, einen bestimmten Teil der Regelung einer solchen, den bekannten Ergänzungssatz. Obwohl der Art. 53, die wichtigste Rechtsgrundlage der Schrottausgleichskasse, zum Teil schon literarisch behandelt worden ist, erscheint es notwendig, ihn noch etwas eingehender zu analysieren, auch sein Verhältnis zu gewissen anderen Bestimmungen des Vertrages klarzustellen, weil dieser Artikel den Ausgangspunkt aller hier anzustellenden Erwägungen bilden muß.

Art. 53 kennt finanzielle Einrichtungen einer dreifachen Herkunft. Sie können einmal stammen von einer Mehrheit von Unternehmen (Abs. 1 lit. a), sie können ferner von der Hohen Behörde errichtet sein (Abs. 1 lit. b), oder es kann sich um solche handeln, die die Mitgliedstaaten geschaffen oder nach Inkrafttreten des Vertrages beibehalten haben (Abs. 2). Die Schrottausgleichskasse stellt in der in Frage stehenden Form<sup>20)</sup> eine finanzielle Einrichtung der zweiten Gruppe dar. Die anderen Arten können daher beiseite bleiben.

Das Wesen einer finanziellen Einrichtung<sup>21)</sup> ist im Vertrage nicht näher bestimmt. Es wird nur ganz allgemein gesagt, sie könne »jeder Art« sein, offensichtlich eine sehr weite Formulierung. Über die Gestalt einer solchen Einrichtung, ihre speziellen Funktionen, ihre besonderen Zwecke usw., kurz über die Einzelheiten ihrer inneren Ordnung und äußeren Abläufe, ist in Art. 53 nichts festgelegt, obwohl darüber aus anderen Vorschriften, etwa aus Art. 62 und gewissen Bestimmungen des Übergangsabkommens, mittelbar einiges entnommen werden kann. Eines ergibt sich aber sowohl aus ihrer Bezeichnung als auch aus der Stellung des Art. 53 innerhalb eines Kapitels mit der Überschrift »Finanzbestimmungen«, daß Geld ihr wesentliches Funktionsmittel ist. Das bedeutet zunächst ganz primitiv: Geldbewegungen

<sup>20)</sup> Siehe oben Anm. 2.

<sup>21)</sup> Vgl. dazu Rapport de la Délégation Française sur le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1951, S. 152 ff.; Bericht Brüsseler Studiengruppe, a. a. O., S. 163 ff.; Reuter, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953, S. 237 ff. (im folgenden zitiert: «Reuter, Communauté»), auch S. 201, 247, 270, 297.

bilden funktionell die entscheidenden Vorgänge bei der Tätigkeit der finanziellen Einrichtungen. Mit anderen Worten und allgemein gesprochen, es werden Einzahlungen auf der einen, Auszahlungen auf der anderen Seite geleistet, und zwar von einem Unternehmen (oder Gruppen von solchen) an andere, und das ganze spielt sich über die finanzielle Einrichtung ab, wenn auch denkbarerweise in vielen Variationen und zumeist unter Einschaltung eines komplizierten Rechenwerkes. Darin erschöpft sich aber das Wesen einer finanziellen Einrichtung keineswegs. Eine Kasse dieser Art kann nicht beziehungslos, rein als fiskalischer Apparat verstanden werden, sondern sie hat naturgemäß auch einen bestimmten Zweck.

Dieser Zweck ist nicht ganz so leicht zu bestimmen wie das eben behandelte funktionelle Wesen. Reuter<sup>22)</sup> etwa erklärt, es handle sich um Einrichtungen mit dem Zweck, die Wettbewerbsbedingungen gleichmäßiger zu gestalten. Das kann auch durch andere Quellen belegt werden<sup>23)</sup>. Ist das richtig (und wir sind dieser Meinung), so ist eine finanzielle Einrichtung immer auf den Markt bezogen. Sie hat ihre Ausrichtung auf diesen, d. h. mit den Zahlungen sollen auf dem Markt bestimmte Folgen hervorgerufen werden. Anders ausgedrückt: mit Hilfe einer finanziellen Einrichtung sollen etwa aufgetretene, nach dem Vertrag unerwünschte oder unzulässige Marktdisparitäten ausgeglichen werden, und zwar insbesondere auf preislichem Gebiet<sup>24)</sup>, wenn das freie Spiel der Preise nicht mehr richtig funktioniert. Durch Umlagen, die die einen Unternehmen zu zahlen haben, werden diese belastet; durch Zahlungen, welche den anderen Unternehmen zufließen, werden diese begünstigt. Beides wirkt sich entsprechend in der Betriebsrechnung der betreffenden Unternehmen aus, entweder bei den Gestehungskosten oder auf der Erlösseite, je nach der Lage der Dinge. Die Unternehmen werden sich daher, und das ist beabsichtigt, danach einrichten, mithin Belastungen zu vermeiden suchen und die Eingänge nach Möglichkeit nutzen.

Das ist, im grundsätzlichen gesehen, das Bild, welches eine finanzielle Einrichtung darbietet. Mag die Schrottausgleichskasse samt der Ergänzungsumlage in gewissen Einzelheiten besondere Züge aufweisen – es kann keinem Zweifel unterliegen, daß sie in allen wesentlichen Punkten diesem, dem im Art. 53 vorgesehenen Mechanismus entspricht.

Finanzielle Einrichtungen können nicht nur auf Grund des Art. 53 errichtet werden. Der Vertrag und ebenso das Übergangsabkommen sehen

<sup>22)</sup> Stresa-Bericht, a. a. O., S. 15; vgl. auch Reuter, *Communauté*, a. a. O., S. 238.

<sup>23)</sup> Bericht Brüsseler Studiengruppe, a. a. O., S. 97, 163.

<sup>24)</sup> Vgl. Rapport *Délégation Française*, a. a. O., S. 152, Reuter, *Communauté*, a. a. O., S. 238.

weitere Möglichkeiten vor, der Vertrag vor allem in Art. 62. Nach dessen letztem Absatz kann (»ferner«) auch die Hohe Behörde Ausgleichszahlungen im Rahmen einer finanziellen Einrichtung nach Art. 53 einführen, um zu vermeiden, daß sich der Kohlepreis auf dem Niveau der Erzeugungskosten der Gruben mit den höchsten Kosten bildet. Auch im Falle einer Überproduktion ist eine ähnliche Regelung mit Ausgleichumlagen zulässig (Art. 58 Abs. 3). Freilich müssen in diesen Fällen ganz besondere Voraussetzungen wirtschaftlicher und verfahrensmäßiger Art gegeben sein. Gleichwohl lehren diese Sonderregelungen (ebenso wie die entsprechenden des Übergangsabkommens) eines, und das ist für die Erkenntnis der Rechtsgrundlagen der finanziellen Einrichtungen von grundsätzlicher Bedeutung: nämlich daß Art. 53 eine Regelung allgemeinen Charakters darstellt, während jene Sonderbestimmungen Beispiele bieten für außerdem noch zulässige finanzielle Einrichtungen<sup>25</sup>). Art. 53 erweist sich damit als ein Mittel in der Hand der Hohen Behörde, das ohne das Vorliegen jener besonderen Voraussetzungen, wie sie etwa in den zitierten Art. 62 oder 58 ausgesprochen sind, sozusagen *normaliter* angewendet werden kann. Es gehört zu den der Hohen Behörde stets an die Hand gegebenen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Markt. Sein Gebrauch kann jedenfalls dann nicht beanstandet werden, wenn die geschaffene finanzielle Einrichtung nach Wesen und Zweck dem in Art. 53 vorgesehenen Typus entspricht und auch dessen sonstige Rechtsgrenzen eingehalten sind.

Aus dem Vorigen wird der Sinn der *Vorbehalte*<sup>26</sup>) klar, mit denen Art. 53 eingeleitet ist. »Unbeschadet der Bestimmungen des Art. 58 und des Kapitels V des Titel III« (es betrifft die Preise), so heißt es, könne »die Hohe Behörde . . . finanzielle Einrichtungen der Unternehmen genehmigen oder eigene schaffen«. Das Wort »unbeschadet« bedeutet: die zitierten Bestimmungen bleiben *neben* dem Art. 53 bestehen, werden durch ihn also nicht eingeschränkt. Diese Abscheidung war notwendig, weil Art. 58 Abs. 3 gleichfalls finanzielle Einrichtungen vorsieht, und dasselbe gilt für den im Titel III stehenden Art. 62. Würde die Abscheidung durch jenen Vorbehalt fehlen, so wäre zweifelhaft geblieben, wie das Verhältnis vorzustellen sei zwischen der allgemeinen Rechtsgrundlage der finanziellen Einrichtungen, dem Art. 53, und den nur unter besonderen Voraussetzungen zulässigen Sonderfällen von finanziellen Einrichtungen (Art. 58 und 62).

<sup>25</sup>) In gleichem Sinne, Rapport Délégation Française, a. a. O., S. 153; Bericht Brüsseler Studiengruppe, a. a. O., S. 166, auch 165; Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 15 (Reuter, Communauté, a. a. O., S. 237, aber noch mit Fragezeichen).

<sup>26</sup>) Sie finden sich nirgends genauer erörtert. Hinweise darauf nur bei Reuter, Communauté, a. a. O., S. 237, und im Bericht Brüsseler Studiengruppe, a. a. O., S. 164.

Wie die finanzielle Einrichtung im Gesamtsystem der Maßnahmen der Hohen Behörde zu qualifizieren ist, darüber kann es keinen Zweifel geben. Sie ist zunächst eine Interventionsmaßnahme im Sinne des früher Dargelegten, denn mit ihr soll und darf auf den Markt eingewirkt werden. Sie gehört weiter zu den indirekten Maßnahmen; das ist auch in der Literatur anerkannt<sup>27)</sup>. Gleichviel wie sie im einzelnen ausgestaltet ist und ihre Regelungen lauten – durch die Zahlungen, vor allem die Umlagepflichten, sollen die Unternehmen zu einem bestimmten wirtschaftlichen Verhalten veranlaßt werden. Aber nicht in der Form von Anordnungen zwingenden Charakters, denen gegenüber es nur ein Gehorchen gibt, sondern von Anordnungen, die es möglich machen, auch auszuweichen, d. h. die Zahlungspflicht zu vermeiden, und dies erwarteter-, ja erhoffter- und jedenfalls berechtigtermaßen. Diese Art des Wirkens einer finanziellen Einrichtung braucht nach unseren obigen Überlegungen über das Wesen der indirekten Maßnahmen nicht nochmals vertieft zu werden.

Der Art. 53 enthält allerdings auch bestimmte rechtliche Grenzen, die bei seiner Anwendung durch die Hohe Behörde eingehalten werden müssen. Der hier interessierende Abs. 1 lit. b nennt diese Grenzen zwar nicht selbst, sondern verweist auf lit. a, das heißt auf die andere Regelung, nämlich für die von den Unternehmen ins Leben gerufenen, aber von der Hohen Behörde zu genehmigenden Einrichtungen. Hiernach darf die Hohe Behörde eine finanzielle Einrichtung nur genehmigen, soweit sie sie zur Durchführung der ihr nach Art. 3 gestellten Aufgaben »für erforderlich hält«. Es kann fraglich erscheinen, ob durch diese Formulierung dem subjektiven Urteil der Hohen Behörde ein gewisser Spielraum eingeräumt werden sollte oder nicht; sie muß nach unserer Meinung als eine objektive und damit durch den Gerichtshof nachprüfbare Rechtsgrenze verstanden werden. Freilich muß man hier wegen der bei den Unternehmen gegebenen Beschränkungen in den Anfechtungsgründen (Art. 33 Abs. 2) genauer zusehen. Die Vertragsziele, wie sie insbesondere in Art. 3 niedergelegt sind, können am besten mit dem Bild eines Kreises verstanden werden. Er wird ausgefüllt durch die Einzelziele, die unter den Buchstaben a–g aufgeführt sind, und das Ganze bildet sozusagen das Aktionsprogramm der Hohen Behörde, festgelegt durch den Vertrag. Man könnte es auf anderer Ebene mit dem Programm einer Regierung vergleichen, das sie bei ihrem Amtsantritt proklamiert, nur daß es dort keine rechtliche, sondern lediglich eine politische Bedeutung hat. Die Hohe Behörde darf also, was immer sie in Gestalt einer finanziellen Einrichtung unternimmt, hierbei nur die in Art. 3 aufgeführten Ziele verfolgen,

<sup>27)</sup> Vgl. Rapport Délégation Française, a. a. O., S. 151; Bericht Brüsseler Studien-  
gruppe, S. 97; Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 27.

keine anderen, insbesondere keine außerhalb jenes »Kreises«. Tritt sie außerhalb desselben, so ist das wider den Vertrag; mit anderen Worten, im Sinne der Klagegründe des Art. 33 liegt dann jedenfalls eine Vertragsverletzung vor und nur möglicherweise auch ein Ermessensmißbrauch.

Um bei unserem Bild zu bleiben: *innerhalb* jenes »Kreises« liegt das Hauptfeld für einen etwaigen Ermessensmißbrauch. Die vor allem in Art. 3 angeführten Ziele sind anerkanntermaßen sehr verschiedener Art und Richtung, sie weichen nicht unerheblich voneinander ab und widersprechen sich sogar zum Teil. Ist solches *in concreto* der Fall, so muß die Hohe Behörde zwar alle Ziele ins Auge fassen, sie alle ebenso einzeln wie gegeneinander abwägen, aber bei der Verwirklichung ihrer Absichten einen harmonischen Ausgleich zwischen den etwa divergierenden Richtpunkten des Art. 3 zu erreichen suchen.

Abgesehen von Art. 3 darf eine von der Hohen Behörde errichtete finanzielle Einrichtung auch in sonstiger Hinsicht nicht dem Vertrag widersprechen. Das ist, nach den Worten des Art. 53, die zweite Rechtsgrenze. Im Grunde ist das eine Selbstverständlichkeit; es wäre nicht nötig gewesen, es besonders auszusprechen, da es sich schon aus Art. 8 ergibt. Gleichwohl – auch eine nochmalige Hervorhebung des allgemeinen Gebots, sich immer und überall an den Vertrag zu halten, mag einen Nutzen haben.

Wir kommen auf diese zweite Rechtsgrenze deswegen zu sprechen, weil die Bedeutung des Art. 65 in diesem Zusammenhang noch zu klären ist. Art. 53 Abs. 1 lit. a führt nämlich den Art. 65 ausdrücklich an: vereinbar müsse die Hohe Behörde eine von Unternehmen getragene finanzielle Einrichtung auch »mit den Vorschriften des Vertrages, insbesondere mit Art. 65« halten. Dieser Artikel kommt jedoch vorliegend nicht in Frage. Zunächst, weil es schon dem Wortlaut des Vertrages nach ausgeschlossen erscheint, daß er in die Verweisung der lit. b auf lit. a einbezogen ist. Sodann aber, weil der angezogene Art. 65 das Kartellverbot enthält, und Kartelle liegen auf der Handlungsebene der Unternehmen, nicht derjenigen der Hohen Behörde. Die Anführung der Kartellbestimmung unter lit. a bedeutet lediglich: wenn es Unternehmen sind, die gemeinsam eine finanzielle Einrichtung ins Leben rufen, darf das nicht mittelbar auf eine kartellartige Institution hinauslaufen, und wenn die Hohe Behörde eine so geschaffene Einrichtung genehmigt, muß sie sich auch des Kartellverbots erinnern und an die Grenzen der zugelassenen Ausnahmen halten. So gesehen hat die Anführung des Art. 65 in Art. 53 Abs. 1 lit. a bei den Unternehmens-Einrichtungen einen guten Sinn und ist einleuchtend.

Die im Vorigen gebotene Analyse des Gehaltes von Art. 53, soweit er hier interessiert, muß noch nach einer weiteren Richtung hin ergänzt werden. Da

dieser Artikel nicht »allein auf weiter Flur steht«, vielmehr innerhalb eines ausgedehnten Vertragswerkes, erscheint es notwendig, ihn im Gesamtzusammenhang des Vertrages ins Auge zu fassen. Welches ist hier seine Stellung; kann aus ihr etwas hergeleitet werden; was ergibt sich etwa daraus für sein Verhältnis zu gewissen anderen Bestimmungen, insbesondere zu Art. 54 über die Investitionen, zu Art. 58 über die Erzeugungsbeschränkungen und zu Art. 59 über die Verteilungslenkung?

Was zunächst die Placierung des Art. 53 im engeren betrifft, d. h. innerhalb des Kapitels II über die Finanzbestimmungen für die Hohe Behörde, so dürfte es richtig sein, daß daraus für seine Auslegung kaum etwas zu gewinnen ist<sup>28)</sup>. Allerdings ist dieser Standort doch nicht nur an dem zweifellos etwas äußerlichen Merkmal des Finanziellen orientiert und insoweit mehr oder minder zufällig. Denn in einer der vorhergehenden Bestimmungen desselben Kapitels (Art. 51) wird bereits das Thema der Anleihen und Bürgschaften – also Handlungsmöglichkeiten der Hohen Behörde gegenüber oder im Interesse der Unternehmen – aufgenommen, das sodann im folgenden Kapitel (III) durch Art. 54 fortgeführt wird. Hier findet sich auch der sachliche Anknüpfungspunkt zu dem weiteren Rahmen, in den der Art. 53 gleichfalls gestellt ist und in dem er ebenso gesehen werden muß, wenn man ihn richtig verstehen will, nämlich zu dem Rahmen des ganzen Dritten Titels des Vertrages.

Der Vertrag hat bekanntlich als größere Abschnitte nur vier Titel. Der Erste bringt – kurz gesagt – das Grundsätzliche, der Zweite handelt über die Organe, und der letzte enthält unter der Überschrift »Allgemeine Bestimmungen« ein ziemliches Gemenge verschiedenartiger Bestimmungen, für die ein gemeinsamer Nenner kaum zu finden ist. Das kann auf sich beruhen. Vorliegend interessiert allein der noch verbleibende Abschnitt, d. h. der Dritte Titel mit den Art. 46–75, die »Wirtschafts- und Sozialbestimmungen«. Der gemeinsame Nenner der hier vereinigten Vorschriften ist leicht zu erkennen. Dieser Titel muß gesehen werden auf der Grundlage des rechtlichen Tätigkeitsbereiches der Hohen Behörde, wie er durch Art. 8 in Verbindung mit den Art. 2, 3 und 4 positiv wie negativ umrissen ist. Dieses Feld wird durch den Dritten Titel ausgefüllt mit jenen »Mitteln und Wegen«, von denen oben gesprochen wurde. Es bedurfte ihrer Festlegung im einzelnen, damit die Tätigkeit der Hohen Behörde in rechtlich geordneten Bahnen verlaufe, juristisch faßbar und vor allem auch gerichtlich nachprüfbar werde. Der Gebrauch dieser verschiedenen Mittel und Wege wurde der Hohen Behörde an die Hand gegeben, um mit ihrer Hilfe die im Ersten Titel gesetzten Ziele zu ver-

<sup>28)</sup> Ebenso Reuter, *Communauté*, a. a. O., S. 237; siehe aber auch unseren Text im folgenden.

wirklichen. Bei diesem könnte die Überschrift lauten: »was soll die Hohe Behörde erreichen«, während sie bezüglich des uns angehenden Dritten Titels lauten müsse: »wie, d. h. mit welchen Mitteln und auf welchen Wegen, soll sie es erreichen«.

Gewiß – unter dem gemeinsamen Tenor dieses »Wie«, der dem Dritten Titel voransteht, finden sich viele und bedeutsame **U n t e r s c h i e d l i c h k e i t e n**, wie eine Prüfung der Art. 46–75 ohne weiteres zeigt. Das ist verständlich. Denn diese Einzelregelungen richten sich zunächst an verschiedene Adressaten, vor allem die Unternehmen und ihre Verbände, z. T. auch an die Arbeitnehmer, vereinzelt auch die Händler, sodann an die Mitgliedsregierungen und – nicht zu vergessen – die anderen Organe der Gemeinschaft, auf deren Mitwirkung die Hohe Behörde vielfach angewiesen ist. Weiter sind die verschiedensten Sachgebiete im Spiel: etwa die technische Forschung, die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Erzeugung und Absatz, Preise, Kartelle und Zusammenschlüsse, Löhne, Transportwesen u. a. Sodann mußten jeweils die besonderen Voraussetzungen festgelegt werden, wie ernste Mangellage, Krise infolge Überproduktion, Käuferdiskriminierungen, Störungen des Marktes durch dritte Länder. Schließlich zeigt sich eine große Mannigfaltigkeit in der Art der Maßnahmen der Hohen Behörde: Auskunftseinholung, Nachprüfungen, Anhörung Marktbeteiligter, Erhebung von Umlagen, Preisregelungen, Lenkungsanordnungen usw. usw. – wir haben absichtlich etwas ungeordnet aufgezählt, um nicht den Eindruck zu erwecken, als sähen wir nicht die Fülle und Verschiedenartigkeit der Vorschriften, die in dem Dritten Teil des Vertrages enthalten sind. Aber über dieser Mannigfaltigkeit darf das Gemeinsame dieses Titels nicht verkannt werden. Hier sind, wir wiederholen es, der Hohen Behörde diejenigen Mittel und Wege vorgezeichnet, die der Vertrag ihr gibt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Wenn der Art. 53 in einem Titel dieses Inhalts seinen Platz gefunden hat und dementsprechend auch in diesem größeren Rahmen gesehen wird, dann hat dieser Standort seine bestimmte Bedeutung. Er ist Beweis für die Tatsache, daß auch die finanziellen Einrichtungen zu dem »Arsenal« derjenigen Mittel gehören, die wie auch die übrigen der Hohen Behörde zur Verfügung stehen.

Daraus ergibt sich ein wesentliches Indiz für das **V e r h ä l t n i s** des Art. 53 zu den ihm im Vertrag folgenden, insbesondere den Artikeln 54, 58 und 59; oder sachlich ausgedrückt, zwischen der Errichtung einer finanziellen Einrichtung durch die Hohe Behörde und etwaigen Maßnahmen von ihrer Seite auf den Gebieten der Investitionen sowie der Erzeugungs- und der Absatzlenkung. Diese vier Artikel sind nämlich, wie alle innerhalb des Dritten Titels, grundsätzlich einander **g l e i c h g e o r d n e t**, sie stehen **n e b e n e i n a n d e r**, und das ist auch der Grund, weshalb die drei letzt-

genannten nicht jeweils *lex specialis* zu Art. 53 sein können. Innerhalb der Mittel, die der Hohen Behörde im Rahmen des Dritten Titels an die Hand gegeben sind, hat sie die Wahl unter vielen oder doch mehreren, je nachdem wie es die Sachlage erfordert; sie soll – nach der oben herausgestellten »Tendenz des Vertrages« – die leichteren vor den schwereren ergreifen, sie muß die indirekten vor den direkten anwenden, weil bei diesen die Reihenfolge zwingend ist. Selbstverständlich müssen aber auch alle diejenigen rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, die die jeweilige Vorschrift für das betreffende Eingriffsmittel statuiert.

Daß diese Voraussetzungen verschieden sind, auch nicht anders als verschieden sein können, wurde schon dargelegt. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung wichtig, daß bezüglich mancher Interventionsmittel die Voraussetzungen entweder nur recht locker formuliert sind oder sogar nur mittelbar dem Zweck der Maßnahme entnommen werden können. Das gilt etwa für Art. 53 und ebenso für Art. 54, wobei übrigens anzumerken ist, daß der letztere in dem Vorbehalt der Einleitung zu Art. 53 nicht genannt ist – ein positivrechtlicher Beweis für die Gleichordnung beider Vorschriften. Die Art. 53 und 54 gehören also sozusagen zu den normalen Interventionsmitteln. Bei anderen Vorschriften dagegen sind die Voraussetzungen ihrer Anwendbarkeit, etwa bezüglich der Marktlage oder in verfahrensmäßiger Hinsicht, deutlich herausgehoben und juristisch stark ausgebaut. Das gilt insbesondere für die Art. 58 und 59; das ist auch nicht weiter verwunderlich. Denn bei der Festsetzung von Erzeugungsquoten und der Verteilung des Aufkommens, die in diesen Vorschriften geregelt sind, handelt es sich um die Bekämpfung der schwersten Marktstörungen, und dementsprechend sind auch die Eingriffsmöglichkeiten von der schwersten Art<sup>29)</sup>, gemessen an dem Ideal eines freien Marktes. Um ein Bild aus einer anderen, der innerstaatlich-verfassungsrechtlichen Sphäre heranzuziehen: die Art. 58 und 59 enthalten sozusagen den Ausnahmezustand, den *état de guerre*, im Recht der Montangemeinschaft. Während alle übrigen Interventionsmittel bei noch halbwegs normalen, wenn auch nicht mehr störungsfreien Marktverhältnissen zum Zuge kommen, bietet der Markt bei einer ernsten Mangellage oder bei nicht mehr absetzbarer Produktion derart außergewöhnliche Disparitäten, daß diesen auch nur wieder mit außergewöhnlichen Mitteln, eben denen des »Ausnahmestandes« der Art. 58 und 59 begegnet werden kann. Daß unser Vergleich nicht in allen Punkten zutrifft, liegt auf der Hand, aber es sollte damit nur das Verhältnis von Art. 53 einerseits zu den Art. 58 und 59 andererseits veranschaulicht werden.

---

<sup>29)</sup> Reuter, Stresa-Bericht, a. a. O., S. 26, spricht hier von *dernières mesures*.

Niemand würde im Bereich des Staatsrechtes in einer Regelung über das Ausnahmerecht der Regierung eine *lex specialis* zu deren Normalbefugnissen sehen. Jene Regelung und diese Befugnisse stehen nebeneinander, nur sind natürlich sowohl die rechtlichen Voraussetzungen verschieden wie auch die jeweils zugelassenen Mittel. Es handelt sich mit anderen Worten um ein *aliud*, nicht um *idem* im verkleinerten Maßstabe, wie es zum Begriff der *lex specialis* gehört. Genau so liegt es bezüglich des Verhältnisses zwischen dem Mittel einer finanziellen Einrichtung der Hohen Behörde und etwaigen Lenkungsmaßnahmen von ihrer Seite gegenüber der Erzeugung und dem Absatz. Damit erweist sich die Behauptung, Art. 58 und 59 ständen im Verhältnis von *leges speciales* zu Art. 53, als unhaltbar. Über Art. 53 darf auch auf dem Markt interveniert werden, das ist gerade der richtig verstandene Zweck einer finanziellen Einrichtung, und es kann keine Rede davon sein, daß aus Art. 58 und 59 gewissermaßen ein »Monopol« für jegliche Produktions- und Absatzordnung seitens der Hohen Behörde zu entnehmen sei. In der Form direkter Maßnahmen ist sie freilich nur hier gestattet; indirekt kann aber auch mit anderen Mitteln, in anderen Formen und damit auch auf Grund von anderen Vertragsvorschriften interveniert werden.

\*

\* \*

Das Urteil in vorliegender Rechtssache (vgl. oben Anm. 4) ist vom Gerichtshof der EGKS am 21. Juni 1958 erlassen worden. Es ist zur Stunde noch nicht veröffentlicht. Die gegen die umstrittene Entscheidung Nr. 2/57 der Hohen Behörde erhobene Nichtigkeitsklage ist in allen materiellen Punkten abgewiesen worden. Der Gerichtshof ist dabei weithin den Ausführungen gefolgt, die wir dargelegt haben. Die Bedeutung des Urteils liegt vor allem in den Feststellungen über das Wesen einer finanziellen Einrichtung im Sinne des Art. 53 des Vertrages, in ihrer Anerkennung als ein Mittel indirekter Marktintervention, der Herausarbeitung des Unterschiedes zwischen direkten und indirekten Eingriffsmöglichkeiten der Hohen Behörde und schließlich allgemein in der Klärung des Verhältnisses zwischen Art. 53 einerseits und den Bestimmungen der Art. 59, 58 und 54 des Vertrages andererseits. Auch über den Gleichheitsgrundsatz finden sich bemerkenswerte Ausführungen.

Eine eingehendere Würdigung, für welche auch die – noch ausstehenden – Urteile in den parallelen Streitsachen (oben Anm. 3) herangezogen werden müßten, bleibt vorbehalten.

(Abgeschlossen Ende Juni 1958)