Schlußanträge des Generalanwalts,
HERRN KARL ROEMER

GLIEDERUNG

Seite

A – Vorbemerkung 90

B – Zur Klagebefugnis und ordnungsmäßigen Vertretung der Kläger 91

C – Analyse und Reihenfolge der Klagegründe 92

I – Die Notwendigkeit dieser Untersuchung 92

II – Darstellung der rechtlichen Konstruktion der Schrott-ausgleichsregelung 93

III – Eingliederung und Reihenfolge der erhobenen Vorwürfe . 99

D – Zulässigkeit der Klagen 100

E – Zulässigkeit der einzelnen Angriffsmittel 101

F – Prüfung der einzelnen Angriffsmittel 104

I – Vorwürfe, die sich unmittelbar gegen die angefochtenen individuellen Entscheidungen richten 105

II – Zusätzlicher Grund der Klage 9/56: Schätzung von Amts wegen 111

III – Vorwürfe, die sich gegen die Festsetzung des Beitragssatzes richten 118

IV – Vorwürfe, die sich gegen die allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde richten 126

G – Ergebnis und Anträge 128

Herr Präsident, meine Herren Richter,

Ich habe heute Schlußanträge zu stellen in zwei Verfahren:

1. in dem Rechtsstreit der „Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società per Azioni", mit dem Sitz in Mailand, vertreten durch den Amministratore Herrn Ingenieur Aldo Meroni,

gegen

die Hohe Behörde der EGKS (Register Nr. 9 aus 1956);

2. in dem Rechtsstreit der „Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice", mit dem Sitz in Erba, Provinz Como, vertreten durch den Procuratore Herrn Agostino Artioli,

gegen

die Hohe Behörde der EGKS (Register Nr. 10 aus 1956).

A – Vorbemerkung

Diese Klagen gehen von zwei selbständigen Gesellschaften des italienischen Handelsrechts aus und sind im Laufe des Verfahrens nicht verbunden worden.

In jeder dieser Sachen wird eine individuelle Entscheidung der Hohen Behörde angefochten. Diese individuellen Entscheidungen sind bestimmt, einen jeweils verschiedenen Geldbetrag anzufordern und einzuziehen, den die Adressaten der Entscheidungen als Beitrag der „Ausgleichskasse für eingeführten Schrott" schulden sollen.

Die Klagegründe und Argumente der Sache 10/56 werden in der Sache 9/56 inhaltlich identisch geltend gemacht. In dieser Sache erscheint ein zusätzlicher Klagegrund, der hergeleitet wird aus der Tatsache, daß die Bemessungsgrundlage für den Geldbetrag der Umlageschuld von der Ausgleichskasse geschätzt wurde und daß der Kläger gegen diese Schätzung mehrere Einwendungen erhebt.

Dem Erfordernis, daß die zusätzlichen, aus der Schätzung hergeleiteten Argumente und der daraus folgende Klagegrund getrennt behandelt werden müssen, denke ich zu genügen dadurch, daß dieser Teil des Prozeßstoffes in einer isolierten Betrachtung hervorgehoben wird.

Für das von mir gewählte Verfahren spricht auch die Tatsache, daß in der mündlichen Verhandlung die Ausführungen der Kläger und Beklagten in diesen beiden Sachen de facto gemeinsam und untrennbar dem Gericht vorgetragen wurden.

Somit darf ich darauf hinweisen, daß beim Fehlen einer ausdrücklichen Hervorhebung des Gegenteils meine Darlegungen für beide streitigen Verfahren gültig sein sollen.

B — Zur Klagebefugnis und ordnungsmäßigen Vertretung der Kläger

1. Die „Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società per Azioni", Mailand, wird durch einen alleinvertretungsberechtigten Amministratore, Herrn Aldo Meroni, vertreten. Der Amministratore hat zur Prozeßführung eine Vollmacht erteilt an Herrn Rechtsanwalt Arturo Cottrau, der bei einem nationalen italienischen Gericht zugelassen ist.

2. Die „Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice", Erba, ist gesetzlich vertreten durch alleinvertretungsberechtigte Gerenti, die Herren Ambrogio Meroni und Aldo Meroni. Durch den Gerente Ambrogio Meroni ist Herr Agostino Artioli zum Procuratore bestellt worden, mit der Befugnis, die Gesellschaft, unter anderem in streitigen Verfahren vor Gerichten, in Aktiv- und Passivprozessen zu vertreten. Der Procuratore hat zur Prozeßführung eine Vollmacht erteilt an Herrn Rechtsanwalt Arturo Cottrau, der bei einem nationalen italienischen Gericht zugelassen ist.

Die Rechtsform der Kläger, die gesetzliche Vertretung, die Bevollmächtigung des Procuratore und des Prozeßbevollmächtigten sind durch amtlich beglaubigte Urkunden nachgewiesen, so daß in dieser Hinsicht Bedenken nicht gegeben sind.

Beide Gesellschaften sind Unternehmen im Sinne des Artikels 80 des Vertrages. Sie haben demnach die Klagebefugnis vor dem Gerichtshof und sind ordnungsmäßig vertreten.

Zu dem Ablauf der beiden Prozesse beziehe ich mich auf die Ausführungen des Herrn Berichterstatters. Das Verfahren ist entsprechend den Prozeßvorschriften unseres Gerichtshofes geführt und gibt zu Bemerkungen keinen Anlaß.

Somit kann ich mich nun dem Prozeßstoff zuwenden und gehe über zur Analyse der Klagegründe.

C – Analyse und Reihenfolge der Klagegründe

I – DIE NOTWENDIGKEIT DIESER UNTERSUCHUNG

Die angefochtenen Entscheidungen sind individuelle Umlagebescheide. Mit den Klagen werden drei Klagegründe geltend gemacht, nämlich Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Ermessensmißbrauch und offensichtliche Verkennung des Vertrages.

Diese scheinbar einfache Einteilung erweist sich aber bei näherer Betrachtung als nicht ausreichend. Denn die individuelle Beitragsfestsetzung beruht auf allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde und auf Beschlüssen der Kasse und des Büros. Die im Rahmen jedes Klagegrundes erhobenen Vorwürfe beziehen sich bald auf die individuellen Entscheidungen unmittelbar, bald auf die Tätigkeit der Brüsseler Organe und deren Beschlüsse zur Durchführung der allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde zur Ausgleichsregelung zwischen den Käufen von Schrott innerhalb und außerhalb des Gebietes der Gemeinschaft. Nach der Auffassung der Hohen Behörde richten sich einzelne Vorwürfe sogar gegen die allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde, deren Inhalt die Einrichtung der Ausgleichsregelung ist, so daß die Hohe Behörde hierzu den Ablauf der Klagefrist und die Unzulässigkeit gewisser Klagegründe geltend macht.

Es erscheint daher notwendig, zunächst die rechtliche Konstruktion der Schrottausgleichsregelung und insbesondere die Grundlagen für eine individuelle Entscheidung von der Art der angefochtenen Entscheidungen darzustellen. Daraus wird sich die Ordnung der

Klagegründe und der Vorwürfe ergeben, die für die rechtliche Prüfung erforderlich ist.

II – DARSTELLUNG DER RECHTLICHEN KONSTRUKTION DER SCHROTTAUSGLEICHSREGELUNG

Schon vor der Eröffnung des Gemeinsamen Marktes war die Notwendigkeit einer Ausgleichseinrichtung für eingeführten Schrott festgestellt worden (vgl. Begründung der Entscheidung Nr. 2/53, *Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 1 vom 10. Februar 1953, S. 5).* Daneben hatte die Hohe Behörde Höchstpreise für Schrott festgesetzt, die bis 1. April 1954 galten.

1. Freiwillige Ausgleichseinrichtung (Entscheidung Nr. 33/53)

In der Zeit vom 15. März 1953 bis 1. April 1954 beruhte der Preisausgleich auf einer freiwilligen Vereinbarung von Roheisen- und Stahlerzeugern der Gemeinschaft, die ein „Gemeinsames Büro der Schrottverbraucher" (nachfolgend „Büro" genannt), eine „Ausgleichskasse für eingeführten Schrott" (nachfolgend „Kasse" genannt) und ein „Paritätisches Büro der Verbraucher und Händler" geschaffen hatten. Das Büro und die Kasse haben die Rechtsform von Gesellschaften des Privatrechts, und zwar sind sie „sociétés coopératives" nach belgischem Handelsrecht, mit dem Sitz in Brüssel. Wie aus den Akten hervorgeht, haben diese zentralen „Brüsseler Organe" in jedem Land der Gemeinschaft ein sogenanntes „regionales Büro" eingerichtet und mit der Wahrung der Geschäfte einen Verband beauftragt. Als regionales Büro für Italien fungiert das „Consorzio Approvvigionamenti Materie Prime Siderurgiche S.A., Milano", abgekürzt: „Campsider".

Diese freiwillige Vereinbarung hat die Hohe Behörde auf Grund des Artikels 65 und des Artikels 53 lit. a des Vertrages durch ihre Entscheidung Nr. 33/53 vom 19. Mai 1953 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 8 vom 9. Juni 1953, S. 137)* genehmigt.

Die Bedingungen und Auflagen dieser Genehmigung sahen insbesondere vor:

unverzügliche Veröffentlichung der Satzungen von Büro und Kasse in jedem Mitgliedstaat in einem hierfür geeigneten Mitteilungsblatt;

Übermittlung aller Beschlüsse des Büros und der Kasse an die Hohe Behörde;

Teilnahme eines Beobachters der Hohen Behörde an allen Sitzungen;

Überprüfung der Geschäfts- und Rechnungsführung der Kasse durch die Hohe Behörde;

schließlich nach vorheriger Genehmigung der Hohen Behörde die Veröffentlichung aller in Artikel 3 der Satzung der Kasse vorgesehenen Beschlüsse.

Zur letzten Bestimmung ist zu bemerken, daß die deutsche Übersetzung in Artikel 2 Absatz 4 der Entscheidung Nr. 33/53 unrichtigerweise das Wort „règlements" des französischen Textes mit „Geschäftsordnung" wiedergibt. Die „règlements" nach Artikel 3 der Satzung der Kasse beziehen sich auf die „modalités" des Ausgleichs. Artikel 3 der Satzung lautet:

«La Caisse de péréquation des ferrailles importées a pour objet:

de réaliser, suivant les modalités ci-dessous, la péréquation des prix de ferrailles importées des pays tiers avec les prix des ferrailles en provenance des territoires de la communauté. Les modalités de la péréquation, tant en ce qui concerne le montant des cotisations prévues au profit des tonnages importés que l'assiette et *le taux* du prélèvement destinés à alimenter la caisse, feront l'objet de *règlements* établis par le conseil.»

Aus diesem Text des Statuts ergeben sich die Faktoren des Ausgleichsverfahrens, die Gegenstand der Regelung durch den Verwaltungsrat der Kasse sein sollen.

2. *Erste obligatorische Ausgleichsregelung (Entscheidung Nr. 22/54)*

Da die erste freiwillige Regelung sich als unzureichend erwiesen hatte, schuf die Hohe Behörde auf Grund von Artikel 53 lit. *b* des Vertrages nunmehr durch die Entscheidung Nr. 22/54 vom 26. März 1954 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 4 vom 30. März 1954, S. 286)* und mit Wirkung ab 1. April 1954 selbst eine Ausgleichseinrichtung, die für *alle* schrottverbrauchenden Unternehmen der Gemeinschaft *obligatorisch* war.

Mit der Verwaltung (französisch „fonctionnement") dieser Ausgleichseinrichtung beauftragte die Hohe Behörde *„unter ihrer Verantwortlichkeit"* die bestehenden, soeben erwähnten Einrichtungen, welche schon den freiwilligen Preisausgleich durchgeführt hatten, nämlich die Kasse und das Büro (Art. 1 Nr. 2). Die Kasse, von der Hohen Behörde bestimmt zum „Exekutivorgan" der Ausgleichseinrichtung (Art. 6 I), setzt den Beitragssatz und die Abrechnungsperioden fest. Dazu gibt die Entscheidung folgende Bestimmungen: Die Beiträge müssen erforderlich sein zur Durchführung eines Preisausgleichs für eingeführten Schrott; bei ihrer Berechnung wird die von den einzelnen Unternehmen gekaufte oder aus dritten Ländern eingeführte Schrottmenge zugrunde gelegt. Da nach Artikel 5 das Büro der Kasse die Menge des einzuführenden Schrotts, den Höchsteinfuhrpreis und den Ausgleichspreis vorschlägt — Elemente, die für die Berechnung des Beitragssatzes von Bedeutung sind —, wirkt insoweit auch das Büro mit. Schließlich nimmt ein Beobachter der Hohen Behörde an allen Sitzungen des Büros und der Kasse teil; er kann der Hohen Behörde die endgültige Entscheidung vorbehalten; bei Fehlen der gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Entscheidung erforderlichen Einstimmigkeit der Beschlußorgane, der Kasse und des Büros, wird die zum Beschluß gestellte Frage „durch Entscheidung der Hohen Behörde geregelt".

Nach Artikel 4 gibt die Kasse den Unternehmen die Höhe des zu zahlenden Beitrags und die Zahlungstermine bekannt; sie ist zur Einziehung dieser Beiträge berechtigt. Wird ein Beitrag nicht termingerecht bezahlt, so stellt die Kasse den Antrag auf Eingreifen der Hohen Behörde, „die eine Entscheidung erlassen kann, die einen vollstreckbaren Titel darstellt" (so wörtlich die Entscheidung Nr. 22/54, Art. 4 Abs. 2).

Kontrollrechte der Hohen Behörde bezüglich Geschäfts- und Rechnungsführung sind nicht mehr ausdrücklich vorgesehen, im Gegensatz zu dem Text der Entscheidung Nr. 33/53 der Hohen Behörde. Auch die Veröffentlichung der Satzungsänderungen und der Beschlüsse der Kasse ist von der Hohen Behörde in ihrer Entscheidung nicht mehr vorgeschrieben. Da die Kasse und das Büro jedoch — wie schon hervorgehoben — Gesellschaften des Privatrechts sind, finden wir die Satzungsänderungen in der Abteilung „sociétés commerciales" der Anlagen zum „Moniteur Belge", der Angelegenheiten des Handelsregisters veröffentlicht.

3. Erweiterte obligatorische Ausgleichsregelung (Entscheidung Nr. 14/55)

Diese obligatorische Ausgleichsregelung ist *ab 1. April 1955* durch die Entscheidung Nr. 14/55 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 8 vom 30. März 1955, S. 685)* erweitert worden. Die erweiterte Regelung war zunächst bis 31. März 1956 befristet, wurde aber dreimal, zuletzt bis zum 31. Januar 1957, verlängert:

und zwar durch die Entscheidung Nr. 10/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 7 vom 15. März 1956, S. 81)* bis zum 30. Juni 1956,

durch die Entscheidung Nr. 24/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 15 vom 27. Juni 1956, S. 165)* bis zum 31. Oktober 1956,

und schließlich durch die Entscheidung Nr. 31/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 23 vom 18. Oktober 1956, S. 308)* bis zum 31. Januar 1957.

Die zwei wesentlichsten Änderungen dieser ab 1. April 1955 gültigen Regelung gegenüber der vorhergehenden sind die folgenden:

1. Das Büro kann in bestimmtem Umfange selbst als Treuhänder für später zu bestimmende Empfänger Kaufverträge für Importe abschließen.

2. Für Schrotteinsparung durch erhöhten Einsatz von Roheisen wird eine Prämie gewährt.

Die Entscheidung Nr. 26/55 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 18 vom 26. Juli 1955, S. 869)*, später ergänzt durch die Entscheidung Nr. 3/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 4 vom 22. Februar 1956, S. 17)*, setzte die Einzelheiten für die Gewährung dieser Prämie für Einsparung von Schrott durch erhöhten Einsatz von Roheisen fest; in dem vorliegenden Rechtsstreit braucht hierauf nicht eingegangen zu werden.

Die Umlage muß also nunmehr außer dem Preisausgleich für eingeführten Schrott auch die Mittel für den Einkauf der Dispositionsmengen und die Mittel für die Gewährung der Sparprämie aufbringen und decken, wobei jedoch für den gemeinsamen Import

in der Regel die üblichen Kreditbeschaffungsmittel in Anspruch genommen werden sollen. Die Pflicht zur Zahlung dieser Umlage betrifft aber weiterhin alle Schrott verbrauchenden Unternehmen der Gemeinschaft, nicht nur diejenigen Unternehmen, welche Mitglieder der Kasse und des Büros sind.

In der Begründung der Entscheidung Nr. 14/55 wird die Verantwortlichkeit der Hohen Behörde ausdrücklich hervorgehoben:

> „die Hohe Behörde trägt die Verantwortung für das geordnete Arbeiten der finanziellen Einrichtung und muß daher die Möglichkeit haben, jederzeit einzugreifen."

Der Beobachter der Hohen Behörde wird jetzt als ihr „ständiger Vertreter" bezeichnet. Schließlich ist vorgesehen, daß die Hohe Behörde das Büro und die Kasse mit Vorschlägen befassen kann. Wenn innerhalb von 10 Tagen keine Sitzung dieser Beschlußorgane stattgefunden hat, „so kann die Hohe Behörde über die Vorschläge selbst entscheiden" (so wörtlich Art. 9 Abs. 3 der Entscheidung).

4. Grundlagen für eine individuelle Beitragsfestsetzung

Aus dieser rechtlichen Konstruktion ergeben sich die folgenden Grundlagen, die Stadien des Gedankenweges, an dessen Ende die individuelle Entscheidung steht, durch die für ein bestimmtes Unternehmen die Beitragsschuld festgesetzt wird:

a) Zunächst muß die jeweils gültige allgemeine Entscheidung der Hohen Behörde herangezogen werden. Da die in den vorliegenden Rechtssachen angefochtenen Entscheidungen sich auf einen Zeitraum vom 1. April 1954 bis 30. Juni 1956 beziehen, ist die Grundlage für die Zeit vom 1. April 1954 bis 31. März 1955 die Entscheidung Nr. 22/54 und für die Zeit ab 1. April 1955 die Entscheidung Nr. 14/55.

Aus diesen Entscheidungen ist über die Berechnung und Höhe des von einem Unternehmen zu zahlenden Beitrags unmittelbar nichts zu entnehmen. Nach Artikel 3 Absatz 2 der Entscheidungen setzt vielmehr erst die Kasse den Beitragssatz und die Abrechnungsperioden fest.

b) Diese Beschlüsse der Kasse über die Festsetzung des Beitragssatzes und die Abrechnungsperioden, die für alle Schrott verbrauchenden Unternehmen in gleicher Weise gelten, sind daher die weitere Grundlage für die individuelle Beitragsfestsetzung.

An dieser Stelle ist anzumerken, daß im hier in Betracht kommenden Zeitraum die Hohe Behörde die infolge Fehlens der Einstimmigkeit in den Conseils von Büro und Kasse nicht ergangenen Beschlüsse einmal durch eigene Entscheidung ersetzt hat; es handelt sich um die Entscheidung Nr. 9/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 5 vom 5. März 1956, S. 25).* Durch diese Entscheidung wurde für drei Monate, nämlich von November 1955 bis Januar 1956, zwar nicht der Beitragssatz selbst, aber doch ein Element für den Ausgleichspreis, also ein wesentlicher Faktor zur Aufstellung des Beitragssatzes, festgesetzt.

c) Erst jetzt kann eine Anwendung auf die jeweils bei den einzelnen Unternehmen vorhandenen Gegebenheiten erfolgen. Bei jedem Unternehmen müssen die umlagepflichtigen Schrottkäufe der Menge nach festgestellt werden.

Aus der Multiplikation dieser Menge mit dem Beitragssatz ergibt sich dann die Beitragshöhe.

d) Man kann demnach in der Entstehung einer individuellen Beitragsfestsetzung sozusagen drei „Stufen" unterscheiden:

1. die anwendbare allgemeine Entscheidung der Hohen Behörde,

2. die für den betreffenden Zeitraum gültigen Beschlüsse der Kasse über den Beitragssatz oder die diese ersetzenden Entscheidungen der Hohen Behörde,

3. die Feststellung der umlagepflichtigen Schrottmenge als Bemessungsgrundlage bei dem betroffenen Unternehmen und die Anwendung des Beitragssatzes auf diese Menge (Bemessungsgrundlage).

III – EINGLIEDERUNG UND REIHENFOLGE DER ERHOBENEN VORWÜRFE

Die von den Klägern erhobenen Vorwürfe lassen sich nach diesen drei Stufen wie folgt gliedern:

1. *Gegen die allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde*

werden zwei Vorwürfe erhoben:

a) Die Auswirkungen der Entscheidungen standen im Widerspruch zu den Empfehlungen, die der Ministerrat mit seiner Zustimmung verbunden hatte;

b) die Verlängerungsentscheidung war fehlerhaft.

2. *Gegen die Tätigkeit und die Beschlüsse der Kasse,*

insbesondere die Festsetzung des Beitragssatzes, wird eingewandt:

a) mangelnde Begründung, insbesondere fehlende Angabe der einzelnen Faktoren zur Festsetzung des Beitragssatzes;

b) schlechte Durchführung: unvollständige Information der Unternehmen; ungenaue, vorläufige und verspätete Bekanntgabe;

c) tatsächlich unrichtige Feststellung der wesentlichen Faktoren für die Aufstellung des Beitragssatzes, nämlich der mittleren Preise für Schrott der Gemeinschaft und für importierten Schrott.

3. *Gegen die individuellen Entscheidungen der Hohen Behörde*

unmittelbar wird geltend gemacht:

a) mangelnde Begründung;

b) fehlerhaftes Verfahren, da den Klägern keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden sei;

c) *nur in der Rechtssache 9/56* ferner:

Schätzung der umlagepflichtigen Schrottkäufe ohne Rechtsgrundlage und in willkürlicher Weise.

D – Zulässigkeit der Klagen

Bevor ich auf die Frage eingehe, ob diese Vorwürfe zulässig und begründet sind, muß zunächst die Zulässigkeit der Klagen im ganzen geprüft werden.

Die Hohe Behörde hat eingewandt, daß die Kläger mit ihren an die Hohe Behörde gerichteten Schreiben vom 12. bzw. 13. April 1956 ihre Verpflichtung anerkannt hätten; dieses Anerkenntnis stehe der Zulässigkeit einer Klage entgegen. In der mündlichen Verhandlung hat die Hohe Behörde betont, sie wolle nicht behaupten, daß diese vorbehaltlose Hinnahme sich auf ihre erst Monate später ergangenen individuellen Entscheidungen beziehe, wohl aber auf die Beschlüsse und Abrechnungen der Kasse, die den Klägern laufend bekanntgegeben worden seien und bis zum 12. bzw. 13. April bekannt waren.

Eine Prüfung des Inhalts der beiden Schreiben und der vorangegangenen Schreiben der Hohen Behörde an die Kläger ergibt zunächst, daß keine bestimmte Schuldsumme genannt ist und daß die Kläger ihre „Ungewißheit" einwenden und rechtfertigen. Diese beiden Umstände genügen bereits, um ein Schuldanerkenntnis oder einen Klageverzicht vorliegend auszuschließen, zumal eine anfechtbare Entscheidung noch nicht ergangen war. Alle gegen die individuellen Entscheidungen unmittelbar erhobenen Vorwürfe werden von den Schreiben vom 12. und 13. April 1956 überhaupt nicht berührt.

Betrachten wir die übrigen, gegen die *allgemeinen* Entscheidungen und die Beschlüsse der Kasse gerichteten Vorwürfe, so zeigt sich, daß sie in mehr oder weniger bestimmter Form bereits in den Schreiben der Kläger vom April 1956 enthalten oder doch erkennbar angedeutet sind. Es werden die Auswirkungen der Ausgleichsregelung kritisiert und angeregt, die Feststellung der Berechnungsgrundlagen für den Beitragssatz und insbesondere der beiden Durchschnittspreise zu überprüfen; allgemein wird mangelnde Unterrichtung der Unternehmen und das Fehlen von Zahlenunterlagen gerügt.

Unter diesen Umständen kann das Angebot, die — nicht zahlenmäßig bezeichnete — Schuld in Raten abzutragen, nur dahin verstanden werden, daß der Grundsatz der Ausgleichsregelung als solcher nicht in Frage gestellt und das Bestehen einer Verpflichtung *dem Grunde nach* anerkannt wird. Dagegen behaupten die Kläger, über alle Faktoren, die für die *Höhe* ihres Beitrags von Bedeutung sind, im ungewissen zu sein.

Ich komme damit zu dem Ergebnis, daß in den Schreiben der Kläger vom 12. bzw. 13. April 1956 kein Widerspruch zu den in den Klagen erhobenen Argumenten und Rechtsgründen enthalten ist. Die grundsätzliche Frage, ob ein Verzicht auf die Geltendmachung der Fehlerhaftigkeit derartiger Beschlüsse in einem späteren Prozeß überhaupt beachtlich wäre, braucht daher nicht aufgeworfen zu werden.

E — Zulässigkeit der einzelnen Angriffsmittel

1. Gegen die individuellen Entscheidungen unmittelbar

Nach Artikel 33 Absatz 2 des Vertrages können Unternehmen gegen individuelle, sie betreffende Entscheidungen alle Klagegründe geltend machen. Diese Vorwürfe sind daher ohne weiteres zulässig; die Beklagte erhebt in dieser Beziehung auch keine Bedenken.

2. Gegen die allgemeinen Entscheidungen

Die gegen die allgemeinen Entscheidungen Nr. 22/54, 14/55 und die Verlängerungsentscheidung Nr. 10/56 erhobenen Angriffsmittel hält die Hohe Behörde wegen des Ablaufs der Klagefrist für unzulässig; außerdem ergebe sich ihre Unzulässigkeit auch daraus, daß gegen allgemeine Entscheidungen die Unternehmen nur einen ihnen gegenüber begangenen Ermessensmißbrauch vorbringen könnten.

Damit stellt sich eine Frage von großer Bedeutung für den Rechtsschutz der Unternehmen, die in der Rechtssache 15/57 der „Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse„ ausführlich behandelt worden ist. Die Frage kann folgendermaßen formuliert werden:

Kann ein Unternehmen oder ein Verband bei Anfechtung einer individuellen Entscheidung, die eine allgemeine Entscheidung auf

dieses Unternehmen anwendet, auch die Fehlerhaftigkeit der angewandten allgemeinen Entscheidung einwenden, und zwar erstens trotz Ablaufs der Frist zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen diese allgemeine Entscheidung, und zweitens mit allen vier Klagegründen?

Diese Frage wird durch Artikel 36 Absatz 3 des Vertrages ausdrücklich beantwortet für den Fall, daß die angefochtene individuelle Entscheidung die Festsetzung von finanziellen Sanktionen und Zwangsgeldern zum Gegenstand hat. Eine derartige individuelle Entscheidung stützt sich auf den Vorwurf, daß der Adressat eine allgemeine Entscheidung nicht beachtet habe: Diese „Nichtbeachtung" kann darin bestehen, daß gegen ein Verbot verstoßen oder ein Gebot nicht ausgeführt worden ist. Für diesen Fall wird ausdrücklich auf Artikel 33 Absatz 1 des Vertrages verwiesen, so daß für die „exception d'illégalité" alle vier in Artikel 33 Absatz 1 genannten Klagegründe vorgebracht werden können. Die Frist des Artikels 33 Absatz 3 greift schon deshalb nicht ein, weil es sich hier nur um eine Einrede des Klägers im Rahmen einer anderen Klage handelt, nicht aber um eine Nichtigkeitsklage, die unmittelbar gegen die allgemeine Entscheidung gerichtet ist. Mit dieser „exception" wird nicht die Nichtigerklärung der allgemeinen Entscheidung verfolgt, sondern ihre Fehlerhaftigkeit wird als Grund zur Nichtigerklärung der individuellen Entscheidung herangezogen, welche die allgemeine Entscheidung auf den Kläger im Einzelfall angewandt hat.

Stellt diese Regelung des Artikels 36 Absatz 3 des Vertrages eine Sonderregelung für die Festsetzung finanzieller Sanktionen und Zwangsgelder dar, oder handelt es sich um einen wichtigen, deshalb vom Vertrag besonders hervorgehobenen Anwendungsfall eines allgemeinen Rechtsgedankens? Ich glaube, daß keine stichhaltigen Gründe für die Auffassung sprechen, daß es sich um eine eng auszulegende Ausnahme handele. Im Gegenteil ist eine über den Fall der Sanktionen und Zwangsgelder hinausgehende Zulassung der „exception d'illégalité" geboten, um den Rechtsschutz der Unternehmen zu vervollständigen. Während die Unternehmen allgemeine Entscheidungen mit der Nichtigkeitsklage nur in engen Grenzen anfechten können, müssen sie in dem Falle, daß aus allgemeinen Entscheidungen für sie unmittelbar Pflichten, Gebote und

Verbote hergeleitet werden, die Möglichkeit haben, die Fehlerhaftigkeit der angewandten allgemeinen Entscheidung geltend zu machen. In diesem Zusammenhang ist auch Artikel 41 des Vertrages zu sehen: Hier ist die allgemeine Entscheidung Grundlage für Ansprüche, die vor nationalen Gerichten erhoben werden, und der in Anspruch Genommene kann die Gültigkeit der für das Urteil im nationalen Rechtsstreit erheblichen Entscheidung der Hohen Behörde angreifen. Den Unternehmen kann nur in Sonderfällen ein genügendes Interesse für eine direkte Nichtigkeitsklage gegen allgemeine Entscheidungen zuerkannt werden; in manchen Fällen kann für die Unternehmen ein Interesse noch nicht erkennbar sein, bevor eine individuelle Entscheidung gegen sie ergeht, welche die allgemeine Entscheidung auf sie anwendet. Dagegen ist das Interesse daran, daß eine fehlerhafte allgemeine Entscheidung nicht konkret auf ein Unternehmen angewandt wird und daraus Pflichten für das Unternehmen hergeleitet werden, nicht zu leugnen. Es ist interessant, festzustellen, daß der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Artikel 184 die Beschränkung des Artikels 36 des Montanunion-Vertrages fallengelassen hat und allgemein bestimmt:

> „Ungeachtet des Ablaufs der in Artikel 173 Absatz 3 genannten Frist kann jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung einer Verordnung des Rates oder der Kommission ankommt, vor dem Gerichtshof die Unanwendbarkeit dieser Verordnung aus den in Artikel 173 Absatz 1 genannten Gründen geltend machen."

Die gleiche Bestimmung enthält der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft in Artikel 156.

Ich komme damit in diesem Teilproblem zu demselben Ergebnis wie mein verehrter Kollege Lagrange in seinen gestern gestellten Schlußanträgen. Zu meiner Zufriedenheit kann ich feststellen, daß wir vollkommen unabhängig voneinander zu dem gleichen Ergebnis gekommen sind.

Soweit die Kläger die Fehlerhaftigkeit allgemeiner Entscheidungen einwenden, die den angefochtenen individuellen Festsetzungsbescheiden zugrunde liegen, ist also dieses Vorbringen zulässig, ohne daß die Beschränkungen anwendbar sind, die gültig wären, hätten die Kläger die allgemeinen Entscheidungen unmittelbar mit einer Nichtigkeitsklage angefochten.

3. Gegen die Beschlüsse der Kasse

Nach diesem Ergebnis bereitet es keine Schwierigkeiten mehr, die Frage nach der Zulässigkeit der gegen die „2. Stufe", gegen die Beschlüsse der Kasse, erhobenen Vorwürfe zu beurteilen.

Die Kläger haben zu Recht ausgeführt, daß eine Anfechtung dieser Beschlüsse nicht erkennbar vorgesehen ist und daß sie daher die Möglichkeit haben müssen, diese Beschlüsse dann zu beanstanden, wenn sie in der individuellen Entscheidung der Hohen Behörde auf sie angewandt werden. In ihrer Gegenerwiderung hat die Hohe Behörde auch den ursprünglich erhobenen Einwand, die Beschlüsse der „autonomen" Kasse seien unanfechtbar, fallengelassen.

Es kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, ob die Beschlüsse der Kasse, insbesondere die Festsetzung der Beitragssätze, schon als Element der individuellen Entscheidung anfechtbar sind oder ob man sie nicht vielmehr als allgemeine Entscheidungen im Sinne des Vertrages anzusehen hat. Denn in beiden Fällen ist das darauf bezügliche Vorbringen zulässig.

Im Ergebnis sind daher alle Angriffsmittel zulässig, ohne Rücksicht darauf, gegen welche „Stufe" sie sich richten. Jedoch könnte nur die angefochtene individuelle Entscheidung selbst für nichtig erklärt werden.

F – Prüfung der einzelnen Angriffsmittel

Ich gehe nunmehr zur Prüfung der einzelnen Angriffsmittel über. Während bei der Frage, auf welchen Grundlagen die individuellen Festsetzungsbescheide zustande kommen, von den allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde ausgegangen werden mußte, erscheint mir hier die umgekehrte Reihenfolge zweckmäßig, indem zunächst diejenigen Vorwürfe untersucht werden, die sich unmittelbar gegen die angefochtenen individuellen Entscheidungen richten.

I – VORWÜRFE, DIE SICH UNMITTELBAR GEGEN DIE ANGEFOCHTENEN INDIVIDUELLEN ENTSCHEIDUNGEN RICHTEN

1. Mangelnde Begründung

a) Tatsächlich gegebene Begründung

Jede der angefochtenen Entscheidungen stellt fest, daß die Kläger für einen bestimmten Zeitraum an die Ausgleichskasse für eingeführten Schrott einen bezifferten Betrag zu zahlen haben. Als Rechtsgrundlage führen sie die allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde an; in tatsächlicher Hinsicht wird festgestellt, daß die Kläger die auf Grund dieser Entscheidungen geschuldeten Beträge nicht gezahlt haben.

b) Nach dem Vertrag erforderliche Begründung

Der Gerichtshof hat sich bereits mehrfach mit dem Umfang der Begründungspflicht beschäftigt, welche die Hohe Behörde nach Artikel 15 des Vertrages für ihre Entscheidungen trifft. In Ihren Urteilen haben Sie, meine Herren, ausgeführt, daß die Begründung einer Entscheidung der Hohen Behörde außer der Angabe der angewandten Rechtsvorschriften auch die wesentlichen tatsächlichen Feststellungen, die Anführung der die Entscheidung tragenden Tatsachen, enthalten muß — ich verweise hierzu auf Ihre Urteile 6/54 und 2/56 —.

Und in meinen Schlußanträgen zu der letztgenannten Rechtssache habe ich es als Zweck der Begründungspflicht bezeichnet, den Betroffenen und im Falle eines Prozesses auch dem Gerichtshof Kenntnis zu geben von den angewandten Bestimmungen und den konkreten Umständen, auf welche diese Bestimmungen angewandt worden sind.

In diesem Verfahren handelt es sich um vollstreckbare Entscheidungen über geldliche Verpflichtungen. Die Begründung für derartige Entscheidungen muß vor allem genauen Aufschluß über die Berechnung und Zusammensetzung der im Entscheidungstext genannten Summe geben. Nach der rechtlichen Konstruktion der Ausgleichsregelung, die ich bereits dargestellt habe, müssen neben den Bestimmungen des Vertrages und der angewandten allgemei-

nen Entscheidungen der Hohen Behörde auch die Beschlüsse der Kasse über die Festsetzung der Beitragssätze und Abrechnungsperioden während des in Betracht kommenden Zeitraums zugrunde gelegt werden; schließlich muß die bei dem betreffenden Unternehmen zu berücksichtigende umlagepflichtige Schrottmenge festgestellt werden. Alle diese Punkte sind Tatsachen und Grundlagen, die für das Zustandekommen eines derartigen Festsetzungsbescheides wesentlich sind.

c) Argumente der Hohen Behörde

Es bedarf keiner langen Ausführungen darüber, daß die Begründung der angefochtenen Entscheidungen diese als wesentlich festgestellten Elemente nicht enthält. Die Begründung nimmt nicht einmal auf entsprechende Beschlüsse, Feststellungen oder Zahlungsaufforderungen der Kasse Bezug. Die Kasse ist lediglich als Zahlungsempfänger genannt.

Die Hohe Behörde hat denn auch eingeräumt, daß sie eigene vollständige Begründungen nicht gegeben hat. Sie hat die Ansicht vertreten, daß solche Begründungen nicht erforderlich seien, denn sie habe ihre Aufgaben an einen „autonomen" Unternehmensverband übertragen, und ihr Eingreifen beschränke sich nach Artikel 4 der Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 darauf, einen vollstreckbaren Titel nach Artikel 92 zu erlassen.

d) Verhältnis zwischen der Hohen Behörde und der Kasse

Damit ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Hohen Behörde und der Ausgleichskasse für eingeführten Schrott gestellt. Diese Frage braucht für den Umfang der Begründungspflicht nur insoweit beantwortet zu werden, als festzustellen ist, ob die Kasse in eigener Verantwortung den Beitrag eines jeden Unternehmens feststellt, so daß die Hohe Behörde durch ihre Entscheidung nach Artikel 92 des Vertrages lediglich die Vollstreckbarkeit hinzuzufügen hat.

Ausgangspunkt für die Beantwortung ist der Vertrag. Die Ausgleichsregelung beruht auf Artikel 53 lit. *b* des Vertrages, wonach die Hohe Behörde selbst jede Art finanzieller Einrichtung schaffen kann, die sie zur Durchführung der Aufgaben nach Ar-

tikel 3 für erforderlich hält; sie bedarf dazu der einstimmigen Zustimmung des Ministerrats. Neben diesen von der Hohen Behörde geschaffenen finanziellen Einrichtungen behandelt der Artikel 53 zwei andere Arten: die von mehreren Unternehmen geschaffenen und die von einem Mitgliedstaat geschaffenen oder beibehaltenen finanziellen Einrichtungen. Während mehrere Unternehmen auf *freiwilliger* Grundlage eine Vereinbarung treffen, die der Genehmigung der Hohen Behörde bedarf, beruhen die von den Mitgliedstaaten und der Hohen Behörde geschaffenen Einrichtungen auf *hoheitlicher Anordnung.* Das ist besonders klar ersichtlich für die vorliegende Schrottausgleichsregelung, die für alle Schrott verbrauchenden Unternehmen der Gemeinschaft *obligatorisch* ist. Wegen der Anwendung hoheitlichen Zwangs, wegen dieser direkten Intervention der Hohen Behörde, ist es zu verstehen, daß die *einstimmige* Zustimmung des Ministerrats vorgeschrieben ist. Aus dem Erfordernis der einstimmigen Zustimmung des Ministerrats kann aber keinesfalls — wie die Verteidigung der Hohen Behörde es angedeutet hat — darauf geschlossen werden, daß die geschaffene Einrichtung „autonom" sein könne. Da die Hohe Behörde die Ausgleichsregelung kraft hoheitlicher Anordnung schafft, liegt die Folgerung viel näher, daß die Hohe Behörde auch zur Durchführung hoheitlicher Mittel bedarf und deshalb die Durchführung selbst in die Hand nehmen muß. An dieser Stelle braucht nicht näher darauf eingegangen zu werden, inwieweit die Hohe Behörde die Durchführung anderen Organisationen übertragen kann; ich werde diese Frage später noch behandeln müssen. Hier genügt es festzustellen, daß die Kasse schon deshalb nicht „autonom" sein kann, weil sie nicht über hoheitliche Mittel verfügt. Die Notwendigkeit, daß in mehreren Fällen, so auch im vorliegenden der Nichtzahlung eines Unternehmens, eine Entscheidung der Hohen Behörde getroffen werden muß, ist dafür Beweis. Unser Vertrag sieht allein Entscheidungen der Hohen Behörde vor. Für alle Entscheidungen der Hohen Behörde gilt aber die Begründungspflicht.

Mit den allgemeinen Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 konnte die Hohe Behörde keinesfalls eine im Vertrag nicht vorgesehene Art von Entscheidungen schaffen, die etwa ohne Begründung erlassen werden können. In Artikel 14 des Vertrages sind die Formen abschließend aufgezählt, in denen die Hohe Behörde hoheitlich tätig werden kann. Für alle Formen — Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme — gilt nach Artikel 15 die Be-

gründungspflicht. Der Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 sieht vor, daß die Kasse den Antrag auf „Eingreifen" der Hohen Behörde stellt. Da die Kasse „unter der Verantwortlichkeit der Hohen Behörde" mit der Durchführung der Ausgleichseinrichtung betraut ist, muß die Hohe Behörde bei einem solchen Antrag der Kasse selbst die Durchführung übernehmen und nachprüfen, welche Art des Eingreifens angebracht ist. Daß ihr Eingreifen auch darin bestehen kann, eine vollstreckbare Entscheidung zu erlassen, beruht nicht auf dem Artikel 4 Absatz 2 der allgemeinen Entscheidungen, sondern allein auf dem Vertrag. Nach dem Vertrag wäre es unzulässig, wenn die Hohe Behörde eine vollstreckbare Entscheidung über geldliche Verpflichtungen zugunsten eines Dritten, zugunsten eines von der Gemeinschaft unabhängigen Organs, erlassen und die Verantwortung für die sachliche Richtigkeit der Entscheidung diesem Dritten überlassen wollte. Für die Begründungspflicht ist es unerheblich, ob die Hohe Behörde die Tätigkeit der Kasse kontrolliert; denn sogar wenn die Hohe Behörde die Ausgleichseinrichtung durch ihre eigenen Bediensteten durchführen würde, müßte sie ihre Entscheidungen vollständig begründen.

e) Besonderheiten des vorliegenden Falles

Zum Abschluß dieses Kapitels muß noch auf Besonderheiten des vorliegenden Falles hingewiesen werden.

Selbst nach der soeben abgelehnten Auffassung der Hohen Behörde wäre zumindest in der Entscheidung eine Bezugnahme auf eine auf den gleichen Betrag lautende Zahlungsaufforderung der Kasse nötig gewesen. Weder ist diese Bezugnahme erfolgt, noch liegt uns eine derartige Zahlungsaufforderung der Kasse vor. In den Akten befinden sich nur einzelne und vorläufige Zahlungsaufforderungen für kürzere Zeiträume; erst während des vorbereitenden Verfahrens hat die Hohe Behörde Aufstellungen der in ihren Entscheidungen geforderten Gesamtsummen abgegeben. Ein Vergleich dieser Aufstellungen mit den einzelnen Zahlungsaufforderungen ergibt Unklarheiten und Widersprüche. Erst in der mündlichen Verhandlung hat die Hohe Behörde eine offenkundige Zahlendifferenz in ihren Aufstellungen damit erklärt, daß dem Hauptbetrag noch eine nicht aufgegliederte Summe für Zinsen hinzugefügt worden sei. Unter diesen Umständen erscheint es ver-

ständlich, daß die Kläger in ihren Stellungnahmen vom April 1956 ihre „Ungewißheit" geltend machten. Dann bestand aber um so mehr Anlaß zu einer eingehenden und klaren Begründung und einem genauen Aufschluß über die Zusammensetzung der geforderten Summe.

f) Ergebnis

Ich komme damit zu dem Ergebnis, daß die angefochtenen Entscheidungen unzureichend begründet sind, daß das Fehlen einer eigenverantwortlichen Begründung auf einer Verkennung des Verhältnisses zwischen Hoher Behörde und Kasse beruht und daß damit wesentliche Formvorschriften verletzt worden sind.

2. *Fehlerhaftes Verfahren*

Die Kläger haben den Klagegrund „Verletzung wesentlicher Formvorschriften" erstmals in der Erwiderung auf die Klagebeantwortung ausdrücklich auch darauf gestützt, daß das der Entscheidung vorausgegangene Verfahren fehlerhaft gewesen sei, indem die Hohe Behörde ihnen mangels genauen Aufschlusses über Höhe und Zusammensetzung der geforderten Beiträge keine Gelegenheit zur Nachprüfung und Stellungnahme gegeben habe.

Die Hohe Behörde hält diese Rüge wegen Verspätung für unzulässig. Nach Artikel 22 der Satzung des Gerichtshofes muß bereits die Klageschrift eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Die Klageschrift enthält den Klagegrund „Verletzung wesentlicher Formvorschriften" und führt auch aus, daß die Kläger vergeblich Auskünfte von der Kasse und der Hohen Behörde erbeten hätten, so daß sie die Berechnung und Zusammensetzung der geforderten Beiträge nicht hätten nachprüfen können.

Ich bin daher der Auffassung, daß dem formellen Erfordernis der rechtzeitigen Geltendmachung Genüge getan ist und daß es sich nicht um einen neuen selbständigen, erstmals in der Erwiderung erhobenen Klagegrund handelt.

Die Hohe Behörde war auch dazu verpflichtet, den Klägern vor Erlaß einer sofort vollstreckbaren Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wenn die Kasse das Eingreifen der

Hohen Behörde beantragt, so muß die Hohe Behörde den ihr unterbreiteten Fall in jeder Beziehung prüfen, um sich in voller Kenntnis aller Umstände darüber schlüssig zu werden, ob sie diesem Antrag der Kasse stattgeben und gegebenenfalls in welcher Form sie eingreifen soll.

Nun hat zwar die Hohe Behörde die Kläger mit Schreiben vom 21. März 1956 zur Stellungnahme aufgefordert. In diesem Schreiben wird jedoch nur festgestellt, daß die Kläger den Saldo der Beiträge, die sie nach den Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 schuldeten, trotz wiederholter Aufforderung von „Campsider" noch nicht gezahlt hätten; es wird eine vollstreckbare Entscheidung der Hohen Behörde angekündigt, falls nicht innerhalb von 15 Tagen Zahlung erfolgt oder stichhaltige Einwendungen vorgebracht werden.

Man kann die Auffassung vertreten, daß diese Aufforderung zunächst ausreichend war und daß die Hohe Behörde abwarten konnte, welche Stellungnahme abgegeben wurde. Die Frage verlagert sich dann darauf, ob auf Grund der ersten Stellungnahme der Kläger — eben der Schreiben vom 12. bzw. 13. April 1956, welche die Hohe Behörde als „Anerkenntnis" betrachtet hat — ohne weitere Erörterung eine Entscheidung ergehen durfte oder ob die Hohe Behörde nach den Regeln eines ordnungsmäßigen Verfahrens verpflichtet war, auf diese erste Stellungnahme der Kläger hin genauere Aufschlüsse zu geben. Das scheint mir mangels genauerer Vorschriften des Vertrages weitgehend eine Frage der Zweckmäßigkeit zu sein. Wir haben festgestellt, daß aus der Stellungnahme der Kläger geschlossen werden konnte, daß sie *dem Grunde nach* ihre Verpflichtung anerkennen. Wenn die Hohe Behörde daraufhin ohne weitere Anhörung eine Entscheidung erließ, so kann dieses Verfahren grundsätzlich nicht als fehlerhaft gerügt werden, mit der Folge, daß die ergangene Entscheidung wesentliche Formvorschriften verletzt. Wohl aber war zu fordern, daß die *Höhe* der in der Entscheidung genannten Beitragsschuld besonders sorgfältig begründet wurde, weil die Kläger ihre Ungewißheit über die Höhe in ihren Stellungnahmen geltend gemacht hatten.

Damit erweist sich zwar der sachliche Gehalt dieser Rüge als begründet, aber sie fällt weitgehend mit dem Vorwurf mangelnder Begründung der angefochtenen Entscheidungen zusammen, und es kommt ihr eine selbständige Bedeutung nicht zu.

II – ZUSÄTZLICHER GRUND DER KLAGE 9/56: SCHÄTZUNG VON AMTS WEGEN

1. *Argumente der Parteien*

Wie ich in der Einleitung zu meinen heutigen Ausführungen erwähnte, wird in der Rechtssache 9/56 gegen die individuelle Entscheidung vom 24. Oktober 1956 ein Vorwurf erhoben, der — ebenso wie die Tatsachen, auf die er gestützt wird — in der Rechtssache 10/56 nicht gegeben ist und daher zu einer nur für die Sache 9/56 isolierten Behandlung Veranlassung gibt.

Der Kläger beanstandet aus mehreren Gründen die Feststellung seiner Schrottkäufe aus dem Aufkommen innerhalb des Gebietes der Gemeinschaft, also der umlagepflichtigen Tonnage, auf welche dann der Beitragssatz angewandt worden ist, um zum Ergebnis der Geldschuld aus der Umlagepflicht zu kommen.

Er behauptet, zwar habe er monatliche Meldungen über den in diesem Bemessungszeitraum zugekauften Schrott der Gemeinschaft nicht abgegeben, er sei aber zu diesen Meldungen niemals ernstlich aufgefordert worden. Da er zur Entrichtung der Umlage veranlagt sei, müsse er vermuten, daß die Feststellung der jeweiligen Menge des umlagepflichtigen Zukaufschrotts von der Kasse durch Schätzung getroffen worden sei.

Er führt weiter aus, es fehle an einer Rechtsgrundlage sowohl für das Tätigwerden der Kasse im Schätzungsverfahren als auch für das Verfahren der Schätzung als Methode der Errechnung einer Bemessungsgrundlage.

Die Hohe Behörde hat sich zunächst mit dem Argument verteidigt, daß zu der obligatorischen Ausgleichsregelung notwendigerweise die Befugnis zur Schätzung der Bemessungsgrundlagen, die nicht gemeldet wurden, und die Befugnis zur Veranlagung auf Grund der geschätzten Bemessungsgrundlagen gehören müsse, denn andernfalls seien alle umlagepflichtigen Unternehmen in der Lage, ihrer Zahlungsverpflichtung sich durch Unterlassen der monatlichen Meldungen zu entziehen.

Im vorbereitenden Verfahren hat die Hohe Behörde, und zwar in der Antwort auf die konkrete Frage des Gerichtshofes im Be-

schluß vom 18. Juli 1957, erklärt, daß durch gleichlautende Beschlüsse des Büros und der Kasse vom 26. Mai 1955 der Kasse die Befugnis gewährt worden sei, Schätzungen wegen Fehlens der geschuldeten Meldungen zur Durchführung der Veranlagung vorzunehmen. Sie hat ferner erklärt, daß die monatliche Stahlproduktion des Klägers, die ihr für die Bemessung der allgemeinen Umlage gemeldet worden ist, die Grundlage der Schätzungen des von dem Kläger in dem jeweiligen Zeitraum erworbenen Zukaufschrotts gewesen sei.

Der Kläger hat daraufhin die technischen und rechnerischen Elemente im Verfahren der Schätzung als willkürlich angegriffen, wie sich daraus ergebe, daß ohne jede Begründung und unverständlicherweise die Quantitäten der in Betracht gezogenen Schrottkäufe bald nur um 0,13 %, bald um bis zu 10,5 % niedriger angenommen worden seien als die Quantität seiner Stahlproduktion.

2. *Tatsachenfeststellung*

Die Behauptung des Klägers, er sei nie ernstlich zur Mitteilung seiner Schrottkäufe aufgefordert worden, ist allerdings durch die Vorlage von zwei Schreiben vom 22. Mai 1954 und 14. Juni 1955 widerlegt, in denen „Campsider" den Kläger wiederholt zur Meldung auffordert und ihm unter Fristsetzung für eine Berichtigung und Angabe der tatsächlichen Käufe die Schätzung seines umlagepflichtigen Schrottverbrauches für die Zeit vom 1. April 1954 bis 30. April 1955 mitteilt. Außerdem enthielten die periodischen Zahlungsaufforderungen der Kasse eine Androhung der Schätzung für den Fall, daß die termingerechte Meldung unterlassen werden sollte.

Diese Tatsachen sind jedoch unerheblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit dieser Aufforderungen und der später von der Kasse vorgenommenen Schätzung.

3. *Nach dem Vertrag erforderliche Rechtsgrundlage*

Vielmehr muß für eine Schätzung eine Rechtsgrundlage vorhanden sein, die sich aus dem Vertrag ergibt.

Nach Artikel 53 lit. *b* kann die Hohe Behörde finanzielle Einrichtungen schaffen. Diese weitgefaßte Befugnis umfaßt die Maßnahmen, die zum ordnungsmäßigen Arbeiten dieser Einrichtungen erforderlich sind. Für die Schrottausgleichsregelung ist die Feststellung der Schrottkäufe der einzelnen Unternehmen erforderlich. Die Hohe Behörde konnte daher nach Artikel 47 Absatz 1 des Vertrages eine Auskunftspflicht aller Unternehmen über ihre Schrottkäufe begründen, die Meldungen der Unternehmen nachprüfen und nach Artikel 47 Absatz 3 für den Fall der Verletzung dieser Pflichten Geldbußen und Zwangsgelder androhen. Man würde es auch zulassen können, daß die Hohe Behörde in ihrer auf Grund von Artikel 53 lit. *b* ergehenden Entscheidung anordnet, daß bei Verletzung der Meldepflicht eine Pauschalfestsetzung der Schrottkäufe auf Grund einer Schätzung erfolgt. Dabei müßten allerdings gewisse Regeln und Kriterien definiert sein, um willkürliche Schätzungen auszuschließen. Denn im Verfahren der Schätzung hat jede Behörde — wie im nationalen Recht allgemein anerkannt ist — Rechte und Pflichten; zu den Pflichten gehört insbesondere ein geordnetes Verfahren, das die Nachprüfung der rechnerischen und technischen Unterstellungen und den logischen Schluß kraft der Schätzung gestattet. Die Entscheidung muß erlauben, die Schlüssigkeit der Schätzung durch das ermittelte Tatsachenmaterial und durch die daraus gezogenen Folgerungen zu erhärten.

Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung zu Recht auf das Beispiel der allgemeinen Umlage hingewiesen. Nach Artikel 50 des Vertrages setzt die Hohe Behörde die Bedingungen für die Veranlagung und Erhebung *durch eine allgemeine Entscheidung* fest. In den dementsprechend ergangenen Entscheidungen Nr. 2/52, Artikel 4, und Nr. 3/52, Artikel 5, hat die Hohe Behörde bestimmt, daß die Unternehmen der Gemeinschaft ihre Produktion monatlich nach einem vorgeschriebenen Muster zu melden haben. Erst durch eine spätere Entscheidung, die Entscheidung Nr. 31/55 vom 19. November 1955 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 21 vom 28. November 1955, S. 906)*, hat die Hohe Behörde die Schätzung von Amts wegen eingeführt und mit der Erwägung begründet:

> „daß es sich für die Hohe Behörde als notwendig erwiesen hat, bei Unternehmen, die ihrer Meldepflicht nicht genügt haben, die umlagepflichtige Produktion und den sich daraus ergebenden Umlagebetrag von Amts wegen festzusetzen."

4. Angebliche Rechtsgrundlage im vorliegenden Fall

Im Falle der Schrottausgleichskasse finden wir in den Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 der Hohen Behörde keinen Ausspruch, durch den eine Meldepflicht der Unternehmen statuiert wird; infolgedessen sind auch Sanktionen bei Verletzung einer Meldepflicht oder ein Schätzungsverfahren nicht vorgesehen. Es ist interessant anzumerken, daß dagegen in der Entscheidung Nr. 2/57, die vom 1. Februar 1957 ab die Entscheidung Nr. 14/55 abgelöst hat, in Artikel 16 eine Meldepflicht der Unternehmen an die Kasse und an die Hohe Behörde bestimmt ist und daß in Artikel 17 Absatz 2 die in Artikel 47 Absatz 3 des Vertrages vorgesehenen Maßnahmen bei falschen Erklärungen angedroht werden; der Fall, daß diese Meldungen unterlassen werden, ist nicht geregelt.

Für den im vorliegenden Rechtsstreit interessierenden Zeitraum soll die Rechtsgrundlage nach Ansicht der Hohen Behörde in gleichlautenden Beschlüssen des Büros und der Kasse vom 26. Mai 1955 zu finden sein, wobei jedoch die Pauschalfestsetzung beim Kläger schon seit dem 1. April 1954, dem Beginn der obligatorischen Ausgleichsregelung, vorgenommen worden ist.

Damit stellt sich die Frage, ob die Hohe Behörde eine hoheitliche Anordnung, die sie auf Grund des Vertrages durch eine allgemeine, begründete und im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlichte Entscheidung treffen konnte, dem Beschluß eines von ihr mit der Durchführung der geschaffenen Ausgleichseinrichtung betrauten Unternehmensverbandes überlassen durfte; anders ausgedrückt, ob die Hohe Behörde gewisse hoheitliche Befugnisse auf Verbände des Privatrechts übertragen kann.

5. Delegation hoheitlicher Befugnisse auf private Verbände im nationalen Recht

Im nationalen Wirtschaftsrecht ist es eine häufige Erscheinung, daß hoheitliche Verwaltungsbefugnisse auf Unternehmensverbände übertragen werden, wobei sich der Staat ein Kontroll- und Aufsichtsrecht vorbehält. Eine derartige Delegation kann den verschiedensten Motiven entspringen — z. B. der Vermeidung unmittelbarer staatlicher Verantwortung; der Anerkennung, daß besondere Sachkunde und Einrichtungen erforderlich sind, über

welche die staatliche Verwaltung nicht in genügendem Maße verfügt; oder dem Wunsche nach Dezentralisierung. Die Schaffung solcher „beliehenen Verbände" kann der Staat auch zu verschiedenen Zwecken benutzen, insbesondere zur Wirtschaftslenkung oder zur Stützung eines notleidenden Marktes.

Eine besondere Betrachtung finden dabei Verbände mit verbandsexterner Gewalt, mit einer Zwangsmitgliedschaft. Die Grenzen und Voraussetzungen der verfassungsmäßigen Zulässigkeit werden verschieden beurteilt, über die politische Zweckmäßigkeit gehen die Ansichten auseinander. Ich brauche auf diese Erscheinungen im nationalen Recht jedoch nicht näher einzugehen. Es genügt, zwei Punkte festzuhalten, die mir im modernen Rechtsstaat als Voraussetzungen für die Übertragung hoheitlicher Verwaltungsbefugnisse auf private Verbände allgemein anerkannt zu sein scheinen: diese Übertragung muß durch Gesetz angeordnet und in ihrem Inhalt genau bestimmt sein, und es muß nicht nur eine ausreichende Kontrolle durch den Staat, sondern vor allem auch ein vollständiger Rechtsschutz gegen Akte derartiger Verbände gewährleistet sein; der Rechtsschutz kann dadurch erreicht werden, daß Maßnahmen solcher Verbände denjenigen staatlicher Behörden gleichgestellt werden, so daß sie nach allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts anfechtbar sind.

6. *Zulässigkeit der Delegation im Gemeinschaftsrecht*

Diese beiden Punkte sind nach meiner Auffassung auch für unser Gemeinschaftsrecht zugrunde zu legen; denn im Vertrag ist die Frage nicht ausdrücklich geregelt. Ich habe bereits ausgeführt, daß der Text des Artikels 53 lit. *b*, wonach die Hohe Behörde finanzielle Einrichtungen schaffen kann, nicht die Folgerung zuläßt, daß die geschaffene finanzielle Einrichtung autonom ist und nur einer Kontrolle der Hohen Behörde untersteht. Der Text des Artikels 53 zwingt daher nicht zu dem Schluß, daß die Hohe Behörde bestimmte, ihr nach dem Vertrag zustehende Befugnisse auf solche finanziellen Einrichtungen übertragen darf, scheint aber auch die Delegation nicht zu verbieten. Als Minimum muß jedenfalls verlangt werden, daß die im Vertrag festgelegten Rechtsschutzgarantien auch bei einer Delegation bestehen. Zu diesen Garantien gehören die Vorschriften über die Bekanntgabe und die Begründung der Entscheidungen ebenso wie die Bestimmungen über die An-

fechtbarkeit vor dem Gerichtshof. Diese Garantien kann die Hohe Behörde nicht dadurch beseitigen, daß sie die ihr zustehenden Entscheidungen beauftragten Verbänden überläßt. Vielmehr müßten entweder die Beschlüsse solcher Verbände den Entscheidungen der Hohen Behörde gleichgestellt werden, oder die echten Entscheidungen — abgesehen also von vorbereitender Hilfstätigkeit und von der rein technischen Durchführung — müßten von der Hohen Behörde selbst erlassen werden.

7. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Anwendung dieser Überlegungen auf den hier geprüften Fall — die Bestimmung, daß bei Nichterfüllung der Meldepflicht eine Veranlagung von Amts wegen erfolgt, was die verbindliche Anordnung einer Meldepflicht voraussetzt — ergibt folgendes:

Artikel 3 der Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 bestimmt lediglich, daß bei der Berechnung der Beitragshöhe die Menge an Zukaufschrott, die das einzelne Unternehmen bezogen hat, zugrunde gelegt wird. Es ist nichts darüber gesagt, wie diese Menge festgestellt wird. Vielleicht hat die Kasse über die regionalen Büros Meldungen erhalten; sie hat ferner formularmäßig unter der Überschrift: „Zahlungsbedingungen" (Dispositions réglant les paiements) in ihren Zahlungsaufforderungen, und zwar erstmals in der Aufforderung vom 22. Oktober 1954 (Anlage 1 zur Duplik), mitgeteilt, daß mangels rechtzeitiger Meldung die Direktion ermächtigt sei, mit Hilfe der regionalen Büros die Menge des Zukaufschrotts zu schätzen. Diese Mitteilung entspricht wörtlich gleichlautend den Beschlüssen des Büros und der Kasse vom 26. Mai 1955, die von der Hohen Behörde auf Frage des Gerichtshofes im vorbereitenden Verfahren mitgeteilt und von ihr als Rechtsgrundlage des Schätzungsverfahrens bezeichnet wurden. Daß diese Beschlüsse vom 26. Mai 1955 nicht veröffentlicht wurden, ist unstreitig. Sie mögen zwar den Mitgliedern der „sociétés coopératives" von dem Verwaltungsrat zur Kenntnis gebracht worden sein. Mitglieder waren ursprünglich 22 Gesellschaften — vgl. die Satzung der Kasse vom 24. April 1953, annexe N° 11 164 zum „Moniteur Belge" vom 18./19. Mai 1953, und die Satzung des Büros vom gleichen Tage, annexe N° 11 165 —. Bei der ersten Satzungsänderung am 1. April 1954 zählte die Kasse 58 Mitglieder, das Büro 155 Mitglieder — vgl. annexes N° 9235 und N° 9236 zum „Moniteur Belge" vom 26./27. April 1954 —. Bei der zweiten Satzungsänderung vom 4. Juli

1955 betrug die Mitgliederzahl der Kasse und des Büros 136 Mitglieder — vgl. annexes N° 21 688 und N° 21 693 zum „Moniteur Belge" vom 29. Juli 1955 —, um schließlich seit der Satzungsänderung vom 21. Februar 1957 auf 123 zu sinken — vgl. annexes N° 4328 und N° 4317 zum „Moniteur Belge" vom 18./19. März 1957 —. Da die Schrottumlage ca. 240 Schrottverbraucher betrifft, liegt der Schluß nahe, daß etwa 100 betroffene Unternehmen der Gemeinschaft Kenntnis von diesen wirtschaftlich und rechtlich bedeutsamen Beschlüssen nicht erhalten konnten. Es ist allgemein bekannt, daß vorwiegend kleine Unternehmen in der Gemeinschaft nicht Mitglieder der „sociétés coopératives" in Brüssel sind, während die großen Unternehmen in verständlicher Wahrung ihrer Interessen diesen Handelsgesellschaften mit „but lucratif" als Mitglieder beigetreten sind. Ich gestatte mir, hier auf die soeben zitierten Veröffentlichungen in den annexes zum „Moniteur Belge" zu verweisen.

Daher sehe ich keine Möglichkeit, diese Beschlüsse, die nicht begründet sind und den Unternehmen nur auf Rechnungen als Teil einer Anmerkung über *Zahlungs*modalitäten bekanntgegeben wurden, Entscheidungen der Hohen Behörde gleichzustellen; für die Meldepflicht ist uns nicht einmal ein Text bekannt.

Derartige Anordnungen, die für alle Schrott verbrauchenden Unternehmen der Gemeinschaft verbindlich sein sollten, ohne Rücksicht darauf, ob sie Mitglieder des Büros und der Kasse waren oder an der Ausgleichsregelung teilzunehmen wünschten, müssen aber nach dem Vertrag als allgemeine Entscheidungen ergehen. Der Ansicht des Klägers, daß die Beschlüsse den Artikel 3 der Entscheidungen der Hohen Behörde abgeändert hätten, vermag ich zwar nicht zu folgen; es handelt sich eher um eine Ausfüllung und Ergänzung. Aber dem Kläger ist darin zuzustimmen, daß diese Ergänzung wesentlich ist für das Funktionieren des Umlageverfahrens und von der Hohen Behörde selbst vorgenommen werden mußte, wie sie es bei der allgemeinen Umlage auch getan hat. Das Argument der Hohen Behörde, daß eine *obligatorische* Ausgleichseinrichtung notwendigerweise auch eine Schätzung vorsehen müsse, ist nur Beweis dafür, daß die allgemeine Entscheidung insoweit unvollständig war.

Ich komme damit zu dem Ergebnis, daß die von der Kasse vorgenommene Schätzung der Rechtsgrundlage entbehrt.

8. Durchführung der Schätzung in tatsächlicher Hinsicht

Unter diesen Umständen braucht die tatsächliche Durchführung der Schätzung nur noch kurz der Vollständigkeit halber behandelt zu werden.

Das Verfahren, die Art und Weise der Schätzung, erscheint mangels Begründung nicht erkennbar und nicht nachprüfbar. Zum Beispiel sind im Prozeß die rechnerischen Abschläge des geschätzten Schrottverbrauches, gemessen an der Höhe der Stahlproduktion, in Frage gestellt, aber nicht erklärt und nicht gerechtfertigt worden. Wenn man auch bei einer Schätzung davon ausgehen muß, daß gewisse Fehlerquellen im Wesen der Schätzung liegen, so muß doch die gleichmäßige Anwendung sachgemäßer allgemeiner oder einzelner Kriterien verlangt werden. Die unaufgeklärten starken Abweichungen, von denen vorstehend die Rede ist, begründen den Anschein einer nicht gleichmäßigen Anwendung. Dieser Anschein ist unwiderlegt, so daß auch Fehler in der tatsächlichen Durchführung des Schätzungsvorgangs vermutet werden können. Da der Umlagepflichtige im Schätzungsverfahren nicht geringere Rechte hat als im rechnerisch genauen Ermittlungs- und Feststellungsverfahren auf Grund von Meldungen, gestattet diese Vermutung den Schluß auf einen Mangel der schätzungsweise erfolgten Feststellung.

III – VORWÜRFE, DIE SICH GEGEN DIE FESTSETZUNG DES BEITRAGSSATZES RICHTEN

In der Rechtssache 9/56 mußte bei der Prüfung der Rechtsgrundlage für die Schätzung von Amts wegen bereits auf die zugrunde gelegten allgemeinen Beschlüsse der Kasse und des Büros zurückgegriffen werden.

Ich komme nunmehr zu den weiteren Vorwürfen, die in den *beiden* Rechtssachen gegen die Beschlüsse der Kasse erhoben werden. Diese Vorwürfe — mangelnde Begründung; vorläufige und verspätete Bekanntgabe der Umlagesätze; tatsächlich unrichtige Feststellung der Durchschnittspreise für Schrott der Gemeinschaft und für importierten Schrott — beziehen sich nicht mehr auf die Anwendung auf einzelne Unternehmen, sondern auf die allgemeine Tätigkeit der Kasse, die zum Ergebnis die Festsetzung eines allgemein gültigen Beitragssatzes für eine bestimmte Periode hat.

Vorschriften für diese Tätigkeit der Kasse müssen sich zunächst in den allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde finden, welche die Ausgleichseinrichtung geschaffen und unter ihrer Verantwortlichkeit die Kasse mit der Durchführung betraut hat. Die Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 bestimmen in ihrem Artikel 3 Absatz 2 nur, daß die Kasse den Beitragssatz und die Abrechnungsperioden festsetzt. Vorbehalten ist lediglich die Möglichkeit, daß der Vertreter der Hohen Behörde die Beschlüsse von der Zustimmung der Hohen Behörde abhängig machen kann. Im übrigen lassen sich nur allgemeine Anhaltspunkte aus den Entscheidungen entnehmen: das Gesamtaufkommen aus der Umlage muß den Preisausgleich ermöglichen; die Menge des einzuführenden Schrotts, der Höchsteinfuhrpreis und der Ausgleichspreis werden auf Vorschlag des Büros von der Kasse festgestellt; die Kasse muß die Gesamtmenge des umlagepflichtigen Schrottaufkommens der Gemeinschaft kennen.

Die Entscheidungen enthalten keine Bestimmungen darüber, wie diese Faktoren festgestellt werden; sie sagen auch nichts darüber, ob der Beschluß über die Festsetzung des Beitragssatzes begründet und veröffentlicht werden muß.

Ich erinnere an dieser Stelle an die bereits erwähnte Tatsache, daß für die freiwillige Ausgleichseinrichtung auf Grund des Artikels 53 lit. a durch die Entscheidung Nr. 33/53, Artikel 2 Absatz 4, die Festsetzung des Beitragssatzes als „règlement" bezeichnet ist, das nach Genehmigung durch die Hohe Behörde veröffentlicht werden mußte. Dieses „règlement" galt nur für die an der freien Vereinbarung beteiligten Unternehmen, die ihren Austritt erklären konnten und einer hoheitlichen, vollstreckbaren Entscheidung der Hohen Behörde nicht ausgesetzt waren. Dagegen gilt in der obligatorischen Regelung die Festsetzung des Beitragssatzes für alle Schrott verbrauchenden Unternehmen der Gemeinschaft und kann durch eine vollstreckbare Entscheidung der Hohen Behörde angewandt werden.

Damit stellt sich erneut die Frage, ob die Hohe Behörde in dieser Weise eine allgemeine Entscheidung, nämlich die Festsetzung des Beitragssatzes, der Kasse übertragen konnte. Zu dieser Beurteilung ist es zweckmäßig, die Bedeutung des Beitragssatzes in der Ausgleichsregelung genauer zu untersuchen.

1. Die Bedeutung der Festsetzung des Beitragssatzes

Die Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 sind damit begründet worden, daß der importierte Schrott und ihm gleichgestellter Schrott den Verbrauchern des Gemeinsamen Marktes zu Preisen zur Verfügung stehen soll, die sich den innerhalb der Gemeinschaft geltenden Preisen *annähern.* Nach den im Prozeß gegebenen Aufschlüssen ist die Kasse jedoch von dem Gedanken ausgegangen, daß ein *voller Ausgleich* erzielt werden sollte; damit wird insbesondere begründet, daß eine endgültige Festsetzung erst nachträglich und nach Abwicklung der Einfuhrverträge erfolgen könne. Wir finden sogar Elemente, die über einen vollen Ausgleich noch hinausgehen: die sogenannte „Formel von Zürich" für die Berechnung des Ausgleichspreises enthält eine „Ermutigungsprämie für den Importeur", sollte also offenbar zu besonderen Bemühungen Veranlassung geben, möglichst hohe Schrotteinfuhren vorzunehmen. Das kann bei einer bestimmten Marktlage ebenso angebracht sein, wie es bei anderer Marktlage notwendig sein mag, die Bemühungen um das innere Schrottaufkommen der Gemeinschaft anzuspornen. Die Festsetzung des Beitragssatzes erweist sich demnach als wichtiges Instrument der Wirtschaftspolitik. Eine bloße Annäherung, die je nach der Marktlage unterschiedlich groß sein konnte, hätte möglicherweise auch gestattet, den Beitragssatz für bestimmte Perioden *im voraus* und *endgültig* festzusetzen, wobei die Entwicklung und das erzielte Aufkommen bei der Bemessung des Beitragssatzes für die nächstfolgende Periode berücksichtigt werden konnten.

Seit dem 1. April 1955 mußte das Aufkommen der Kasse nicht nur den Preisausgleich für eingeführten Schrott ermöglichen, sondern nach dem neugefaßten Artikel 2 (Entscheidung Nr. 14/55 lit. *b* und *c*) auch die Mittel für den Import einer gewissen Dispositionsmenge, also für den „fonds de roulement", und vor allem die Mittel zur Gewährung einer Prämie für eingesparten Schrott aufbringen. Die Höhe dieser Prämie wurde auf Vorschlag des Büros von der Kasse bestimmt. Vom 1. April 1955 an kann daher von einem rein rechnerischen Preisausgleich noch viel weniger die Rede sein als für das Jahr vorher.

Daß derartige wirtschaftspolitische Erwägungen und Beurteilungen für die Festsetzung des Beitragssatzes angestellt werden

mußten, ist aus zwei ausnahmsweise von der Hohen Behörde selbst erlassenen Entscheidungen besonders klar zu erkennen. Mangels Einstimmigkeit von Büro und Kasse hatte nämlich nach Artikel 9 Absatz 2 der Entscheidungen Nr. 22/54 und 14/55 die Hohe Behörde selbst eine Entscheidung zu treffen. Dieser Fall ist eingetreten, und die Hohe Behörde hat zwar nicht den Beitragssatz selbst, wohl aber einen Faktor für den Ausgleichspreis, der wiederum ein wesentliches Element für den Beitragssatz darstellt, durch Entscheidung geregelt. Es handelt sich um die Entscheidungen Nr. 9/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 5 vom 5. März 1956, S. 25)* und 34/56 *(Amtsblatt der Gemeinschaft Nr. 28 vom 11. Dezember 1956, S. 381)*. Die erstgenannte Entscheidung Nr. 9/56, die für den in diesen Prozessen behandelten Zeitraum Anwendung gefunden hat — sie galt für die Monate November 1955 bis Januar 1956 —, ist wie folgt begründet:

„... in der Erwägung, daß es notwendig ist, die Ausgleichsbelastung auf dem niedrigsten Niveau zu halten, das mit dem von der Ausgleichskasse für eingeführten Schrott angestrebten Ziel vereinbar ist, und innerhalb vernünftiger Grenzen das Gleichgewicht der Preise auf dem Gemeinsamen Markt zu erhalten,

in der Erwägung, daß der Ausgleichspreis für die Monate November/Dezember 1955 und Januar 1956 unter gerechter Abwägung der während der genannten Monate auf dem gemeinsamen Schrottmarkt festgestellten Bedingungen festgesetzt werden muß, ..."

Aus diesen Tatsachen und Umständen muß nach meiner Überzeugung der Schluß gezogen werden, daß für die Festsetzung des Beitragssatzes nicht nur eine technische Hilfstätigkeit und Rechenarbeit notwendig war (z. B. die Feststellung der umlagepflichtigen Menge des Schrotts der Gemeinschaft), sondern daß darüber hinaus wirtschaftspolitische Beurteilungen und Überlegungen angestellt werden mußten.

Die Festsetzung des Beitragssatzes erweist sich damit als die ausschlaggebende Entscheidung für die gesamte Regelung.

2. *Befugnis der Kasse zur Festsetzung des Beitragssatzes*

Diese ausschlaggebende Entscheidung wird durch die allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde in den genannten

Grenzen völlig der Kasse überlassen, wobei das Büro für einzelne Faktoren ein Vorschlagsrecht besitzt. Gemessen an dem Text der allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde, sind daher die Vorwürfe der Kläger nicht begründet; denn die Hohe Behörde hat über die Art der Festsetzung, die Veröffentlichung und Begründung keinerlei Vorschriften getroffen. Die Kontrolle des Gerichtshofes muß daher auf den Vertrag selbst zurückgreifen und prüfen, ob die Hohe Behörde nach dem Vertrag berechtigt war, durch allgemeine Entscheidungen in der geschehenen Weise die Festsetzung des Beitragssatzes der Kasse zu übertragen.

Die Grundsätze für die Beantwortung dieser Frage habe ich bereits entwickelt, als die Rechtsgrundlage für andere allgemeine Beschlüsse der Brüsseler Organe zu erörtern war, nämlich die Beschlüsse über die Schätzung von Amts wegen. Danach kommt es entscheidend darauf an, ob die im Vertrag festgelegten Rechtsschutzgarantien auch bei einer Delegation bestehen.

Die Unternehmen konnten den vorläufigen Beitragssatz aus den vorläufigen Zahlungsaufforderungen ersehen. Außerdem befinden sich Rundschreiben des regionalen Büros für Italien, „Campsider", bei den Akten, mit denen der — ebenfalls als *vorläufig* bezeichnete — Beitragssatz unter Angabe des Beschlußdatums des Brüsseler Büros bekanntgegeben wird; das erste uns vorliegende Rundschreiben datiert vom 8. Februar 1955 und teilt die Sätze ab 1. April 1954 mit. Dieser in EZU-Rechnungseinheiten angegebene Betrag schließt teilweise den ab 1. April 1954 erhobenen Ausgleichssatz für erhöhten Einsatz von Roheisen ein, teilweise ist dieser letztgenannte Ausgleichssatz zahlenmäßig getrennt hinzugefügt. In einem derartigen Rundschreiben wird auch der angewandte Ausgleichs*preis* mitgeteilt. Schließlich ergibt sich aus der von den Klägern vorgelegten Antwort des regionalen Büros „Campsider" die nicht bestrittene Tatsache, daß „Campsider" den Unternehmen durch Rundschreiben auch die Formeln für die Berechnung des Beitragssatzes bekanntgegeben hat. Dagegen ist nicht ersichtlich, daß den Unternehmen die konkret angewandten Rechnungsfaktoren zahlenmäßig bei jeder Festsetzung eines Beitragssatzes mitgeteilt worden sind.

Die Art und Weise der Bekanntmachung der Beschlüsse über die Festsetzung der einzelnen Beitragssätze, die nicht näher

begründet worden sind, entspricht nicht den Anforderungen, die an die Veröffentlichung und Begründung allgemeiner Entscheidungen der Hohen Behörde nach dem Vertrag gestellt werden müssen. Diese Beschlüsse der Kasse können daher Entscheidungen der Hohen Behörde ihrem rechtlichen Wert nach nicht gleichgeachtet werden. Bei der ausschlaggebenden Bedeutung, welche die Festsetzung des Beitragssatzes für die gesamte Ausgleichsregelung besitzt, müssen aber dieselben Rechtsschutzgarantien gefordert werden, wie sie der Vertrag für Entscheidungen der Hohen Behörde vorschreibt. Die Hohe Behörde durfte sich nach Artikel 48 Absatz 3 des Vertrages der Erzeugerverbände bedienen, um die erforderlichen Auskünfte zu erlangen und um die Durchführung der *ihr,* der Hohen Behörde, übertragenen Aufgaben zu *erleichtern;* sie durfte aber nicht diese Aufgaben ihrerseits der Initiative, der Verantwortlichkeit und den Beschlüssen eines Verbandes übertragen. Es scheint, daß die Entscheidungen der Hohen Behörde Nr. 22/54 und 14/55 dem grundlegenden Unterschied nicht Rechnung tragen, der besteht zwischen einer auf Grund freiwilliger Vereinbarung mehrerer Unternehmen bestehenden, nur zwischen ihnen wirksamen Ausgleichseinrichtung, die lediglich einer Genehmigung der Hohen Behörde bedarf, und einer von der Hohen Behörde selbst geschaffenen, mit Einsatz ihrer hoheitlichen Gewalt durchgeführten und für alle Unternehmen der Gemeinschaft verbindlichen Ausgleichseinrichtung, wie sie in diesen Prozessen den angefochtenen Entscheidungen zugrunde liegt.

3. Beurteilung der einzelnen Vorwürfe

Aus diesen Gründen stellen die Beschlüsse der Kasse über die Festsetzung der Beitragssätze, die in den angefochtenen individuellen Entscheidungen der Hohen Behörde nicht einmal angeführt worden sind, keine genügende Rechtsgrundlage für diese individuellen Entscheidungen dar.

Von dieser Auffassung her erübrigt es sich bereits, noch besonders auf die einzelnen Vorwürfe einzugehen. Ich will dies dennoch der Vollständigkeit halber noch kurz tun; dabei wird sich zeigen, daß diese Vorwürfe im Grunde Verletzungen wesentlicher Rechtsschutzgarantien geltend machen. Diese sind bereits mit meinen bisherigen Ausführungen dargetan. Daraus wird zugleich verständlich, daß die Beanstandungen der Kläger nicht sehr substantiiert sein konnten.

a) *Mangelnde Begründung*

Erstens machen die Kläger mangelnde Begründung geltend und beanstanden insbesondere, daß die wesentlichen Elemente für die Festsetzung des Beitragssatzes nicht veröffentlicht worden seien.

Diese Rüge ist begründet. Hätte die Hohe Behörde den Beitragssatz selbst festgesetzt, so hätte sie ihre Entscheidung nach Artikel 15 des Vertrages begründen und im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlichen müssen, wie sie es bei der Entscheidung Nr. 9/56 auch getan hat.

b) *Art und Weise der Festsetzung*

Zweitens beanstanden die Kläger, daß die Festsetzung zunächst nur vorläufig, die endgültige Festsetzung erst mit großer Verspätung erfolgt sei; allgemein seien die Unternehmen ungenügend informiert worden und hätten beantragte Auskünfte nicht erhalten. Hierher gehört auch der Vorwurf, daß die Höhe der zusätzlichen Abgabe für die Gewährung der Schrottsparprämie nicht immer getrennt von dem allgemeinen Beitragssatz festgesetzt worden sei.

Diese Rügen betreffen teilweise ebenfalls die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, teilweise beruhen sie auf der Tatsache, daß die Festsetzung durch Beschlüsse der Kasse erfolgt ist.

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob nicht — was ich schon angedeutet habe — eine vorherige und endgültige Festsetzung des Beitragssatzes möglich war; diese Frage wird die Hohe Behörde in eigener Verantwortlichkeit zu prüfen haben. Jedenfalls liegt die Auffassung nahe, daß die Unternehmen in der Lage sein sollten, die auf sie entfallenden Belastungen aus den veröffentlichten Entscheidungen genau und möglichst frühzeitig errechnen zu können. Ebenso ist es durchaus denkbar, daß die Veröffentlichung der mittleren Preise für das wirtschaftliche Verhalten der Unternehmen von Bedeutung sein konnte. Diese Veröffentlichung gehört zur Begründung der Beschlüsse, die den Beitragssatz festsetzen. Ebenfalls zur Begründung gehört die Angabe, welcher Teil des Beitrages für den Preisausgleich und welcher Teil für die Gewährung der Sparprämie erforderlich ist.

c) Unrichtige Feststellung der Durchschnittspreise

Drittens behaupten die Kläger, daß zwei Faktoren für die Festsetzung des Beitragssatzes unrichtig festgestellt worden seien, indem der Durchschnittspreis für Schrott der Gemeinschaft zu niedrig, der Durchschnittspreis für Importschrott jedoch zu hoch angesetzt worden sei.

Diese Behauptung ist deshalb widersprüchlich, weil die Kläger an anderer Stelle vortragen, daß diese Faktoren, so wie sie den einzelnen Festsetzungen tatsächlich zugrunde gelegt worden sind, nicht bekanntgegeben worden seien. Aus den Beschlüssen der Kasse und aus den bei den Akten befindlichen Unterlagen sind diese Faktoren, die in der Begründung hätten angeführt werden müssen, ebenfalls nicht ersichtlich. Der in einem Fall mitgeteilte Ausgleichspreis ist nicht mit dem mittleren Gemeinschaftspreis identisch. Diese beiden Preise sind wiederum verschieden von dem Preis italienischen Schrotts, so daß die von den Klägern vorgelegten Rechnungen keinen genügenden Beweiswert besitzen.

Die Begründung einer Entscheidung soll auch dem Gerichtshof die Nachprüfung ermöglichen. Fehlt eine ausreichende Begründung, so führt diese Verletzung wesentlicher Formvorschriften bereits zur Fehlerhaftigkeit der Entscheidung.

Es braucht deshalb im vorliegenden Prozeß nicht festgestellt zu werden, welche Durchschnittspreise die Kasse bei den einzelnen Beitragssätzen tatsächlich zugrunde gelegt hat und ob die auf Vermutungen gestützte Behauptung der Kläger zutrifft, daß diese Preise nicht der Wirklichkeit entsprechen. Vielmehr wird es nach Zurückverweisung der Sache der Hohen Behörde obliegen, diese Grundlagen in eigener Verantwortlichkeit festzustellen und in der Entscheidung anzuführen.

4. Ergebnis

Damit erweisen sich die angefochtenen individuellen Entscheidungen auch insoweit als vertragswidrig, als sie auf den durch Beschlüsse der Kasse festgesetzten Beitragssätzen beruhen. Denn die Übertragung der Befugnis zur Festsetzung der Beitragssätze auf die Kasse, wie sie in den allgemeinen Entscheidungen der

Hohen Behörde vorgesehen ist, hat wesentliche, im Vertrag vorgeschriebene Rechtsschutzgarantien außer acht gelassen; insbesondere fehlt es an einer ausreichenden Begründung und ordnungsmäßigen Veröffentlichung dieser Beschlüsse, wie sie angesichts ihrer Bedeutung für die Ausgleichsregelung und ihrer verbindlichen Anwendbarkeit auf alle Schrott verbrauchenden Unternehmen der Gemeinschaft gefordert werden müssen.

IV – VORWÜRFE, DIE SICH GEGEN DIE ALLGEMEINEN ENTSCHEIDUNGEN DER HOHEN BEHÖRDE RICHTEN

Ich komme schließlich zu den Vorwürfen, die gegen die dritte Stufe, die allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde selbst, erhoben werden. Dazu ist soeben schon festgestellt worden, daß diese Entscheidungen insoweit fehlerhaft sind, als sie unter Außerachtlassung wesentlicher Rechtsschutzgarantien der Kasse die Befugnis zur allgemeinverbindlichen Festsetzung des Ausgleichssatzes übertragen.

Die Kläger machen darüber hinaus noch zwei weitere Vorwürfe geltend:

1. Auswirkungen entgegen den Empfehlungen des Ministerrates

Die Kläger führen zunächst aus, daß der Ministerrat mit seiner Zustimmung zur Entscheidung Nr. 14/55 sechs Empfehlungen verbunden habe. Der Kläger der Rechtssache 9/56 behauptet, daß diese Empfehlungen sämtlich nicht verwirklicht worden seien, während der Kläger der Rechtssache 10/56 drei dieser Empfehlungen für nicht erfüllt hält. Die Ausführungen der Kläger zu diesem Punkt sind recht allgemein gehalten und laufen auf zwei Behauptungen hinaus:

a) Das interne Schrottaufkommen der Gemeinschaft sei entgegen der Empfehlung des Ministerrats gesunken, weil der Import von Schrott über Gebühr begünstigt worden sei, indem die Kasse unrichtige Durchschnittspreise zugrunde gelegt hätte.

Dieses Argument ist bereits behandelt.

b) Der Erhöhung des Beitragssatzes von 0,75 EZU-Rechnungseinheiten im März 1954 auf 10,50 im Juli 1956 hätte die Hohe Behörde nicht untätig zusehen dürfen; sie hätte eingreifen müssen.

Diese zweite Behauptung berührt ebenfalls nicht die Rechtmäßigkeit der Entscheidung Nr. 14/55 im Zeitpunkt ihres Erlasses, sondern verlangt ein Eingreifen der Hohen Behörde bei der Festsetzung des Beitragssatzes.

Dazu ist bereits ausgeführt worden, daß die Hohe Behörde die Festsetzung des Beitragssatzes durch eigene Entscheidung hätte vornehmen müssen. Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß in diesem Falle die Hohe Behörde den Beitragssatz über einen gewissen Betrag hinaus nicht mehr erhöht und eher ein Nachziehen der Preise der Gemeinschaft in Kauf genommen hätte; dafür scheint die bereits zitierte Begründung der Entscheidung Nr. 9/56 einen Anhaltspunkt zu geben, in der betont wird, daß es notwendig ist, die Ausgleichsbelastung möglichst niedrig zu halten und das Gleichgewicht der Preise nur *innerhalb vernünftiger Grenzen* zu erhalten. Zur Zeit, als die Hohe Behörde diese Entscheidung Nr. 9/56 traf, hatte der Beitragssatz zwar schon eine Höhe von 9 EZU-Rechnungseinheiten erreicht; jedoch hat die Hohe Behörde, wie erwähnt, nicht den Beitragssatz selbst festgesetzt, sondern nur ein Element für den Ausgleichspreis. Die Frage, ob die Hohe Behörde in einem gewissen Zeitpunkt hätte eingreifen müssen, stellt sich von der Auffassung her nicht, daß die Hohe Behörde von vornherein den Beitragssatz selbst hätte festsetzen müssen. Es genügt deshalb, festzustellen, daß der sachliche Gehalt dieses Klagevorbringens bereits berücksichtigt ist, jedoch darüber hinaus nicht dazu führen kann, die Entscheidung Nr. 14/55 von einem gewissen, von den Klägern nicht bezeichneten Zeitpunkt an als vertragswidrig zu erklären.

2. *Vertragswidrigkeit der Verlängerungsentscheidung Nr. 10/56*

Die Kläger machen schließlich die Vertragswidrigkeit der Verlängerungsentscheidung geltend. Da die angefochtenen individuellen Entscheidungen den Zeitraum bis zum 30. Juni 1956 betreffen, ist hierzu die erste Verlängerungsentscheidung Nr. 10/56 angewandt worden.

Die Kläger sehen eine Vertragswidrigkeit in der Tatsache, daß die Hohe Behörde die Entscheidung Nr. 14/55 schlechthin verlängert hat, obwohl sie in der Begründung zu der Entscheidung Nr. 10/56 selbst angibt, daß die geltende Regelung reformbedürftig sei. Die

Verlängerung ist damit begründet, daß eine neue Regelung noch nicht habe ausgearbeitet werden können.

In einem solchen Falle könnte eine Vertragsverletzung dann gegeben sein, wenn die reformbedürftige Entscheidung sofort ersatzlos hätte wegfallen können oder wenn die Hohe Behörde sofort — vorbehaltlich einer späteren weitergehenden Reform — bestimmte Änderungen hätte vornehmen können. Derartige Behauptungen haben die Kläger nicht ausdrücklich aufgestellt. Aus ihrem Vorbringen ist zu entnehmen, daß sie vor allem eine Höchstbegrenzung oder Herabsetzung des Beitragssatzes für erforderlich gehalten haben.

Damit steht dieser Vorwurf in engem Zusammenhang mit dem soeben untersuchten, wonach die Hohe Behörde hätte eingreifen müssen, als sich bestimmte Auswirkungen der Ausgleichsregelung zeigten, insbesondere als der Beitragssatz eine gewisse Höhe erreicht hatte. Eine Vertragswidrigkeit der Verlängerungsentscheidung selbst läßt sich jedoch daraus nicht herleiten.

G – Ergebnis und Anträge

I – ERGEBNIS

1. In der *Rechtssache 10/56* komme ich damit zu dem Ergebnis, daß die angefochtene Entscheidung fehlerhaft ist:

   a) wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften, da die Hohe Behörde in Verkennung der Befugnisse der Kasse eine eigene Begründung nicht gegeben hat;

   b) wegen Anwendung der Beschlüsse der Kasse über die Festsetzung der Beitragssätze, da die Hohe Behörde die Befugnis zu dieser Festsetzung unter Außerachtlassung wesentlicher im Vertrag festgelegter Rechtsschutzgarantien der Kasse übertragen hat.

2. Die in der *Rechtssache 9/56* angefochtene Entscheidung ist ebenfalls aus diesen beiden Gründen und drittens noch insoweit fehlerhaft, als sie auf einer Schätzung der umlagepflichtigen Schrottkäufe des Klägers durch die Kasse beruht, für die es an einer Rechtsgrundlage fehlt.

II – ANTRÄGE

Ich stelle daher in den beiden Rechtssachen die folgenden Anträge:

1. **In der Rechtssache 9/56:**

die an die Gesellschaft „Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società per Azioni", Mailand, gerichtete Entscheidung der Hohen Behörde vom 24. Oktober 1956, dem Kläger zugestellt am 12. November 1956, für nichtig zu erklären,

der Beklagten gemäß Artikel 60 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen und

gemäß Artikel 34 des Vertrages die Sache an die Hohe Behörde zurückzuverweisen.

2. **In der Rechtssache 10/56:**

die an die Gesellschaft „Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice", Erba, Provinz Como, gerichtete Entscheidung der Hohen Behörde vom 9. November 1956, dem Kläger zugestellt am 14. November 1956, für nichtig zu erklären,

der Beklagten gemäß Artikel 60 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen und

gemäß Artikel 34 des Vertrages die Sache an die Hohe Behörde zurückzuverweisen.