Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

12. November 1963

Seite

Einleitung (Sachverhalt, Anträge der Parteien, Klagegründe) 685
Rechtliche Würdigung 687

A — Klagegründe gegen die individuelle Entscheidung von November 1962 687
I — Wurden die Verzugszuschläge von der Hohen Behörde erlassen? 687
II — Verstoß gegen Artikel 6 der Entscheidung 3/52 689
III — Begründungsmangel 690

B — Rügen, die gegen andere Entscheidungen vorgebracht wurden 692
I — Zur Zulässigkeit der Rügen gegen die Entscheidung vom 13. Februar 1959 692
1. Zum Begriff der finanziellen Sanktion . . 693
2. Beschränkt Artikel 36 die Einrede der Rechtswidrigkeit auf vorangegangene allgemeine Entscheidungen? 695
3. In welchem Verhältnis steht die unmittelbar angegriffene individuelle Entscheidung zu der Entscheidung von Februar 1959? 696
II — Zur Zulässigkeit von Rügen gegen allgemeine Umlageentscheidungen 698
1. Allgemeine Entscheidungen, die der individuellen Entscheidung von Februar 1959 zugrunde liegen 698
2. Allgemeine Entscheidungen, nach denen sich die seit November 1958 fällig gewordene Umlage bemißt 699
III — Rügen zur Rechtsgrundlage der Verzugszuschläge 701

C — Zum Hilfsantrag auf Herabsetzung der Verzugszuschläge 702

D — Zusammenfassung und Ergebnis 703

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Das Verfahren, in dem ich heute meine Schlußanträge zu stellen habe, geht zurück auf eine Entscheidung der Hohen Behörde vom 14. November 1962. In ihr wird der Firma Macchiorlati Dalmas aufgegeben, 7 Millionen Lire als Verzugszuschläge für rückständige Umlagebeiträge aus der Zeit von Januar 1953 bis Dezember 1960 zu zahlen.

Die recht umfangreiche Vorgeschichte der Entscheidung ist ausführlich dargestellt im Sitzungsbericht, so daß ich es mir ersparen kann, jetzt im einzelnen auf sie einzugehen. Nur folgendes sei erwähnt: Die Klägerin, ein Unternehmen im Sinne des Montanvertrages und gemäß den Entscheidungen 2/52 und 3/52 seit Anfang 1953 umlagepflichtig, hat es mehrere Jahre lang vollständig unterlassen, der Hohen Behörde Angaben über ihre Produktion zu machen. Als sie 1955 damit begann, galten ihre Produktionsmeldungen nicht für die gesamte, seit 1953 verstrichene Zeitspanne. Umlagebeiträge wurden von der Firma Macchiorlati Dalmas nicht entrichtet. Deshalb übersandte ihr die Hohe Behörde mit Schreiben vom 17. 3. 1958 eine Aufstellung der fälligen Beträge (Umlage und Verzugszuschläge). Es kam zu einem Briefwechsel sowie zu wiederholten Unterredungen, in denen es um Vorbehalte der Schuldnerin zu den von der Hohen Behörde mitgeteilten Zahlen und um Bemühungen für eine Regelung der streitigen Angelegenheit ging.

Als man so zu keinem Ergebnis gelangte, erließ die Hohe Behörde am 13. Februar 1959 eine Entscheidung, mit der sie die Firma Macchiorlati Dalmas aufforderte, einen Betrag von 21 541 543 Lire zu zahlen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus der bis zum 5. November 1958 geschuldeten allgemeinen Umlage (16 060 945 Lire) und aus den bis dahin aufgelaufenen Verzugszuschlägen (5 480 598 Lire). Die Entscheidung legte

weiterhin fest, daß für jeden Monat Zahlungsverzug ab 5. November 1958 Verzugszuschläge in Höhe von 1 % der geschuldeten Umlage zu entrichten seien.

Die Firma Macchiorlati Dalmas griff die Entscheidung mit einer Klage vom 8. April 1959 an. Während des gerichtlichen Verfahrens fanden Verhandlungen zwischen ihr und der Hohen Behörde statt, die dazu führten, daß die Klage am 28. 4. 1960 zurückgezogen und die Rechtssache im Gerichtsregister gestrichen wurde. In der Folgezeit (nach der Aufstellung der Hohen Behörde vom 26. April 1961, Anlage 1 zur Duplik) bezahlte die Firma Macchiorlati Dalmas Umlagerückstände in Höhe von insgesamt 20 645 897 Lire. Über den Erlaß der Verzugszuschläge führte sie eine Korrespondenz mit der Hohen Behörde. Diese gab den Erlaßanträgen in einem Schreiben vom 18. Juni 1962 teilweise statt, indem sie den Betrag von 9 334 514 Lire herabsetzte auf 7 Millionen Lire. Auf einen erneuten Antrag antwortete sie in einem Schreiben vom 2. 8. 1962, ein völliger Erlaß käme nicht in Betracht. Schließlich setzte die Hohe Behörde ihrer Schuldnerin noch eine Frist zur Vorlegung eines Zahlungsplanes. Nach deren erfolglosem Ablauf erließ sie die Entscheidung vom 14. November 1962, die den Hauptgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet.

Folgende Anträge sind in der Klageschrift formuliert:

— Die Entscheidung vom 14. November 1962 für nichtig zu erklären;

hilfsweise :

— nach Aufhebung der angefochtenen Entscheidung den Erlaß der von der Klägerin zu zahlenden Verzugszuschläge anzuordnen;

hilfsweise :

— die angefochtene Entscheidung durch eine angemessene Herabsetzung der Verzugszuschläge abzuändern.

Die Klageschrift ist so abgefaßt, daß auch die Rechtmäßigkeit der individuellen Entscheidung vom 13. Februar 1959, die

den Gegenstand des Verfahrens 22/59 bildete, zu untersuchen wäre ebenso wie allgemeine Umlageentscheidungen, auf denen diese individuelle Entscheidung beruht.

Soweit sich die vorgebrachten Klagegründe auf allgemeine Entscheidungen beziehen, rügen sie die Verletzung von Artikel 36 Absatz 1, 47, 50 Absatz 1 und 2 des Montanvertrages; soweit sie gegen die angegriffene individuelle Entscheidung gerichtet sind, berufen sie sich auf Begründungsmangel, Verletzung von Artikel 6 der Entscheidung 3/52, Ermessensmißbrauch und übertrieben hohe Festsetzung der Verzugsstrafen.

Die Hohe Behörde bittet, alle Anträge als unzulässig, jedenfalls als unbegründet abzuweisen. Die Rügen gegen die individuelle Entscheidung vom 13. Februar 1959 und die ihr zugrunde liegenden allgemeinen Entscheidungen hält sie für unzulässig; die zu der individuellen Entscheidung vom 14. November 1962 und den ihr zugrunde liegenden allgemeinen Entscheidungen vorgebrachten Rügen sind nach ihrer Ansicht unbegründet.

Rechtliche Würdigung

Anders als die Prozeßparteien im schriftlichen Verfahren werde ich zunächst davon absehen, den zulässigen Streitgegenstand zu bestimmen, also insbesondere der Frage nachzugehen, wie weit über die unmittelbar angegriffene Entscheidung hinaus andere individuelle und allgemeine Entscheidungen im gegenwärtigen Verfahren noch behandelt werden können. Statt dessen will ich mich sogleich den Klagegründen zuwenden, die sich unmittelbar auf die angegriffene Entscheidung beziehen.

A — *KLAGEGRÜNDE GEGEN DIE INDIVIDUELLE ENTSCHEIDUNG VON NOVEMBER 1962*

I. An erster Stelle macht die Klägerin geltend, die Einforderung von Verzugszuschlägen sei nicht rechtmäßig, weil ihr deren Erlaß verbindlich in der Unterredung mit der Hohen Behörde vom 21. April 1960 zugesagt worden sei. Sie beruft sich also auf eine Erlaßentscheidung, die ihre Schuld annulliert haben soll.

Die Hohe Behörde bestreitet, je eine derartige Zusage gegeben zu haben. Schriftliche Vereinbarungen, etwa ein Protokoll über die Zusammenkunft vom 21. April 1960, gibt es nicht. Wir müssen daher versuchen, auf anderem Wege zu einer Beurteilung dieses Streitpunktes zu gelangen.

Aufschlußreich ist zunächst die zwischen den Parteien nach der Unterredung geführte Korrespondenz (Brief der Klägerin an die Hohe Behörde vom 30. 4. 1960, Antwort der Hohen Behörde vom 6. 5. 1960, Briefe der Klägerin an die Hohe Behörde vom 11. 5. 1960, vom 20. 2. 1962 und vom 4. 7. 1962). Daraus ist zu entnehmen, daß es in der Besprechung von April 1960 offenbar nur um den Erlaß der bis November 1958 fällig gewordenen Verzugszuschläge (in Höhe von rund 5 Millionen Lire) ging. Das gegenwärtig zu untersuchende Argument könnte demnach in keinem Falle zur Annullierung der gesamten angegriffenen Entscheidung führen.

Im übrigen vermittelt die Korrespondenz, abgesehen von zwei Briefen der Klägerin (Schreiben vom 30. 4. 1960 und 4. 7. 1962) im allgemeinen eher den Eindruck, die Hohe Behörde habe keine festen Zusagen gemacht, sondern allenfalls bei rechtzeitiger Entrichtung der rückständigen Leistungen einen Billigkeitserlaß in Aussicht gestellt. Dafür spricht namentlich die Tatsache, daß die Klägerin ausdrücklich einen Antrag auf Erlaß der Verzugszuschläge gestellt und diesen Antrag mit Zahlungsschwierigkeiten begründet hat.

Wenn die Klägerin demgegenüber einwendet, die Rücknahme ihrer Klage 22/59 erscheine nur sinnvoll bei Anerkennung ihrer Behauptung, die Hohe Behörde habe einen Erlaß der Verzugszuschläge gewährt, so muß sie sich mit Recht sagen lassen, daß schon die in der Unterredung eingeräumte Ratenzahlung anstelle einer möglichen Vollstreckung des gesamten rückständigen Betrages für sie eine Vergünstigung im Sinne eines Vergleichs darstellt. Wir entnehmen außerdem ihrem Schreiben vom 11. Mai 1960, daß sie sich zur Klagerücknahme auch entschlossen hat mit Rücksicht auf gewisse Beweisschwierigkeiten hinsichtlich der Schätzung ihrer Produktion.

Wie dem aber auch sei, entscheidend ist wohl folgender Gedankengang: Da wir uns in einem Anfechtungsverfahren über die Rechtmäßigkeit einer Zahlungsaufforderung der Hohen Behörde befinden, könnten irgendwelche Zusagen über den Erlaß der Schuld nur dann von Bedeutung sein, wenn es sich um verbindliche und wirksame Zusagen handelte. — Auf meine Frage in der mündlichen Verhandlung haben wir erfahren, daß von seiten der Hohen Behörde an den streitigen Besprechungen nur Beamte, nicht dagegen Mitglieder teilgenommen haben. Auch wenn in diesem Zeitpunkt die vor kurzem besprochene Entscheidung 22/60 noch nicht erlassen war, dürfte es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Rechtssachen 42 und 49/59) keinen Zweifel darüber geben, daß Äußerungen untergeordneter Beamter nicht als verbindliche Akte der Hohen Behörde anzusehen sind. Wie immer also das Verhalten der Beamten im übrigen zu beurteilen sein mag (etwa für die Frage der Amtshaftung), für die Entscheidung des gegenwärtigen Rechtsstreites kann es sicher außer Betracht bleiben, da es nicht einen wirksamen Erlaß oder die Zusage eines Erlasses im Sinne der Entscheidung 29/55 nach sich ziehen konnte. Folglich müssen wir das erste Argument der Klägerin zurückweisen, ohne auf alle seine streitigen Einzelheiten einzugehen.

II. An zweiter Stelle bemängelt die Klägerin, die Hohe Behörde habe bei der Zusammenrechnung der Verzugszuschläge (im Schreiben vom 26. April 1961) einzelne Summen nach oben aufgerundet. Dadurch ergebe sich ein Durchschnittssatz von etwa 1,1 %, der über der (nach Artikel 6 der Entscheidung Nr. 3/52) zulässigen Grenze von 1 % liege.

Die Hohe Behörde entgegnet auf diese Rüge, sie habe die ursprüngliche Summe der Verzugszuschläge mit Schreiben vom 18. Juni 1962 von rund 9,3 Millionen Lire auf 7 Millionen Lire herabgesetzt, so daß der Beschwerde der Klägerin in jedem Fall der Boden entzogen sei.

Tatsächlich geht es im gegenwärtigen Zeitpunkt nur noch darum, ob Verzugszuschläge in Höhe von 7 Millionen Lire zu

Recht festgesetzt und eingefordert werden. Die dafür maßgebliche Entscheidung von November 1962 weist also in keinem Fall die dem Schreiben vom 26. 4. 1961 möglicherweise anhaftenden Mängel auf, was uns erlaubt, auch die zweite Rüge der Klägerin zurückzuweisen.

III. Die Klägerin vermißt schließlich in der angegriffenen individuellen Entscheidung eine genaue und aufgegliederte Berechnung aller Einzelposten für die verschiedenen Zeiträume unter Angabe der jeweils fälligen Umlagebeträge, sie vermißt einen Hinweis auf die von ihr verletzten Vorschriften und eine Begründung für die Ablehnung ihres Erlaßantrages. Daraus folgert sie, die Entscheidung sei rechtlich und tatsächlich nicht ausreichend begründet und müsse zumindest aus diesem Grunde aufgehoben werden.

Sieht man sich die Entscheidungsbegründung an, so drängt sich allerdings vorweg der Eindruck auf, daß sie recht knapp gehalten ist. Sie gibt an, daß die Verzugszuschläge fällig wurden für die verspätete Zahlung der Umlagebeiträge während der Zeit vom 1. Januar 1953 bis Dezember 1960. Sie verweist auf Artikel 6 der Entscheidung 3/52; sie erwähnt, daß auf Antrag der Klägerin die Gesamtsumme der Verzugszuschläge verkleinert wurde, sie nimmt Bezug auf einen Brief der Hohen Behörde vom 18.6.1962, auf einen Brief der Hohen Behörde vom 2.8.1962 sowie auf eine Unterredung, die in Luxemburg am 26.9.1962 stattgefunden hat.

Von einer „genauen und aufgegliederten Berechnung aller Einzelposten der Forderung", wie sie der Gerichtshof im Meroni-Urteil (9 und 10/56, RsprGH IV 30), auf das die Klägerin sich bezog, für notwendig gehalten hat, ist in der Entscheidung selbst nichts zu erkennen. Also scheint sie tatsächlich, ebenso wie die des Meroni-Verfahrens, an einer unzulänglichen Begründung zu leiden.

Ehe dieser Schluß aber bekräftigt werden kann, müssen wir uns den Sachverhalt näher ansehen. Er unterscheidet sich insofern vom Sachverhalt des Meroni-Verfahrens, als der voll-

streckbaren Entscheidung ein Schreiben der Hohen Behörde an die Klägerin vorausging, das mit aller wünschenswerten Klarheit Aufschluß gab über die Zusammensetzung der Schuld für die einzelnen Zeitabschnitte. Diese Summe wurde später ermäßigt und kehrt im übrigen unverändert im Tenor der angegriffenen Entscheidung wieder, während im Falle Meroni der Betrag der Entscheidung nicht mit demjenigen übereinstimmte, der zuvor von der Ausgleichskasse mitgeteilt worden war. Außerdem wird in der Entscheidungsbegründung des vorliegenden Falles mittelbar (über das Schreiben vom 18. 6. 1962) auf die detaillierte Abrechnung des Schreibens vom 26. 4. 1961 Bezug genommen.

Wir haben uns demnach insbesondere zu fragen, ob eine Entscheidung durch Bezugnahme auf vorausgehende und der Klägerin mitgeteilte Schreiben ausreichend begründet werden kann.

Dies als allgemeine Regel vorzuschlagen, zögere ich sehr, denn es war immer meine Ansicht, daß an die Entscheidungsbegründung strenge Anforderungen gestellt werden müssen. Ich glaube aber doch, daß in einem Fall wie dem vorliegenden eine gewisse Auflockerung der Formerfordernisse hingenommen werden kann, da es sich um eine eindeutig individuelle Entscheidung handelt, die nur die Klägerin betrifft, und da diese in keinem Falle Schwierigkeiten hatte, aus der Bezugnahme auf andere Akte der Hohen Behörde ein vollständig klares Bild über die Motive und Ziele der Entscheidung zu gewinnen. Der Umstand also, daß die Hohe Behörde es unterlassen hat, die in Bezug genommenen Dokumente wörtlich in der Entscheidungsbegründung zu wiederholen, sollte uns kein Anlaß sein, von einer Verletzung *wesentlicher* Formvorschriften zu sprechen. Eine solche sehe ich im übrigen auch in den anderen vorgetragenen Punkten nicht. Gegen welche Rechtsvorschriften die Klägerin verstoßen hat, ist aus der Zusammenstellung der tragenden allgemeinen Entscheidungen in der Einleitung der Entscheidung zu entnehmen. Was ihre Erlaßanträge angeht, so ist die Behandlung des ersten Antrags aus der Bezugnahme auf

das Schreiben vom 18. 6. 1962 ausreichend klar zu erkennen. Die späteren Erlaßanträge enthalten aber keine neuen Argumente, mit denen die Hohe Behörde sich hätte auseinandersetzen müssen.

Folglich ist auch der Vorwurf des Begründungsmangels in vollem Umfang zurückzuweisen.

B — *RÜGEN, DIE GEGEN ANDERE ENTSCHEIDUNGEN VORGEBRACHT WURDEN*

Die Klägerin ist darüber hinaus bestrebt, ihrer Klage mit einem Durchgriff auf die individuelle Entscheidung vom 13. Februar 1959 sowie auf allgemeine Umlageentscheidungen zum Erfolg zu verhelfen.

Der Weg steht ihr zweifellos offen, soweit allgemeine Entscheidungen die Rechtsbasis abgaben für die angegriffene individuelle Entscheidung. Insofern haben wir seit dem Meroni-Urteil eine ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes vor uns.

I. Es tauchen aber im vorliegenden Verfahren Probleme der Limitierung der Einrede der Rechtswidrigkeit auf, für die eine Lösung in der bisherigen Rechtsprechung nicht vorgezeichnet ist. Sie ergeben sich aus dem Versuch, die Entscheidung, die den Gegenstand des Verfahrens 22/59 gebildet hat, in den Rechtsstreit einzubeziehen ebenso wie allgemeine Umlageentscheidungen, die zwar einen Niederschlag in jener individuellen Entscheidung gefunden haben, nicht aber als Rechtsgrundlage im Sinne des Meroni-Urteils die nunmehr angefochtene Entscheidung tragen. Diesen Problemen will ich mich jetzt zuwenden.

Zur Rechtfertigung ihres Vorgehens beruft sich die Klägerin auf Artikel 36 Abs. 3 des Vertrages, wonach es gestattet ist, eine Klage wegen der nach den Bestimmungen dieses Vertrages festgesetzten finanziellen Sanktionen und Zwangsgelder mit dem Vorbringen zu begründen, die Entscheidung oder Empfeh-

lung, deren Nicht-Beachtung zum Vorwurf gemacht wird, sei fehlerhaft.

Drei Auslegungsfragen stellen sich nach dieser Vorschrift:

— Sind Verzugszuschläge finanzielle Sanktionen?

— Bezieht sich Artikel 36 auch auf vorhergehende individuelle Entscheidungen oder nur auf allgemeine Entscheidungen?

— In welchem Verhältnis muß die Sanktionsentscheidung zu der früheren Entscheidung stehen, deren Fehlerhaftigkeit bei der Anfechtung der Sanktionsentscheidung geltend gemacht wird?

Erste Frage: Wie ist der Begriff der finanziellen Sanktion im Vertragssystem zu verstehen?

Nach dem Wortsinn ist eine Sanktion gegeben, wenn wegen Nicht-Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung Rechtsnachteile auferlegt werden; eine *finanzielle* Sanktion liegt vor, wenn der Nachteil in Geldleistungen besteht. Von einer Sanktion dagegen würde man nicht sprechen, wenn ein Unternehmen, das mit Geldzahlungen in Verzug gerät, nur zur Herausgabe der Vorteile verpflichtet wäre, die aus der unrechtmäßigen Zurückhaltung der geschuldeten Summe gezogen werden (Zinsvorteile).

Es ist ganz offensichtlich, daß die Verzugszuschläge des Vertrages nicht in diesem letzteren Sinne bemessen sind. Nach Artikel 50 § 3 des Vertrages können Verzugszuschläge bis zu 5% pro Vierteljahr, also bis zu 20% pro Jahr, gefordert werden. Auch nach der Limitierung auf 1% pro Monat (12% pro Jahr) in der Entscheidung 3/52 bleibt immer noch ein Maß, das höher ist als die normalerweise aus einem Kapitalbetrag zu ziehenden Vorteile und das auf der Gläubigerseite mehr deckt als die mit der verspäteten Zahlung verbundenen gewöhnlichen Nachteile. Die Höhe der Verzugszuschläge allein spricht demnach schon für ihren Sanktionscharakter.

Dazu kommen aber noch weitere Umstände:

— Im Vertrag ist nur die Höchstgrenze der Verzugszuschläge bezeichnet, woraus sich eine Ermessensbefugnis zur Festsetzung im einzelnen Fall, wohl aber auch die Verpflichtung zur Festsetzung nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles (Schwere des Verstoßes) ergibt. Nach dem Vertragstext (Artikel 50 § 3) ist außerdem die Verhängung von Verzugszuschlägen nicht nur gegenüber Unternehmen gestattet, die eine Geldleistung nicht erbringen, sondern allgemein gegen Unternehmen, die den aufgrund dieses Artikels erlassenen Entscheidungen nicht nachkommen. Beide Umstände rücken die Verzugszuschläge eher in die Nähe der Geldstrafen und der Erzwingungsgelder als in die der reinen Verzugszinsen.

— Auch die allgemeine Vertragsterminologie rechtfertigt die Annahme, daß die Verzugszuschläge des Artikels 50 als finanzielle Sanktionen im Sinne des Artikels 36 zu gelten haben. Der Begriff der finanziellen Sanktion taucht nicht nur in Artikel 36 auf, sondern auch in Artikel 52, der von der Transferierung der aus Umlagen, finanziellen Sanktionen und Zwangsgeldern stammenden Geldmittel handelt, sowie in Artikel 91 des Vertrages, welcher der Hohen Behörde das Recht gibt, Zahlungen auszusetzen, wenn ein Unternehmen eine Zahlung nicht bewirkt, zu der es u. a. verpflichtet ist aufgrund einer von der Hohen Behörde festgesetzten finanziellen Sanktion oder eines von ihr festgesetzten Zwangsgeldes. In beiden Fällen kann nicht angenommen werden, daß die Verzugszuschläge des Artikels 50 nicht erfaßt werden sollen. Also bleibt nur die Möglichkeit, sie entweder als finanzielle Sanktionen oder als Zwangsgelder zu qualifizieren. — Im Rahmen der terminologischen Untersuchung ist überdies zu bemerken, daß der Vertrag keine finanziellen Leistungen außer Geldbußen und Verzugszuschlägen kennt, die als finanzielle Sanktionen angesprochen werden könnten. Wenn aber in einigen Vertragsbestimmungen ausdrücklich nur von Geldbußen gesprochen wird (Artikel 47, 54, 64, 65 § 5, 66 § 6, 68 § 6), kann die Verwendung des weiteren Begriffes der finanziellen Sanktion in Artikel 36

nur bedeuten, daß er auch die Verzugszuschläge des Artikels 50 mitumfaßt.

— Schließlich mag zur Bekräftigung dieser Auffassung noch auf das nationale Recht, insbesondere das nationale Steuerrecht verwiesen werden, das ebenfalls den Begriff des Säumniszuschlages kennt (vgl. etwa das deutsche Steuersäumnisgesetz vom 13. 7. 1961, BGBl I, Seite 891). Vor allem mit Rücksicht auf die Höhe der Säumniszuschläge wird dort im allgemeinen bei der rechtlichen Qualifizierung der Standpunkt vertreten, die Zuschläge seien nicht als Zinsen zu betrachten, sondern hätten die Funktion eines Druckmittels (vgl. Kommentar zur Reichsabgabenordnung von Becker-Riewald-Koch, 9. Auflage 1963, Band I, Seite 821 ff.).

Ich habe also keine Bedenken, auf die Verzugszuschläge des Artikels 50 die Vorschriften von Artikel 36 mit allen Konsequenzen anzuwenden.

Zweite Frage: Beschränkt Artikel 36 die Einrede der Rechtswidrigkeit auf vorangegangene *allgemeine* Entscheidungen oder gestattet er auch, was die Klägerin für richtig hält, die Fehlerhaftigkeit früherer individueller Entscheidungen geltend zu machen, die nicht unmittelbar angegriffen werden?

Ein starkes Argument zugunsten ihrer These hat die Klägerin zweifellos im Wortlaut des Vertrages. Während in anderen Vorschriften ausdrücklich von allgemeinen Entscheidungen gesprochen wird, wo nur an solche gedacht ist (Artikel 33 Absatz 2, Artikel 50 § 2, Artikel 58 § 2), oder von individuellen Entscheidungen, wo nur diese gemeint sind (Artikel 15 Absatz 2, Artikel 33 Absatz 2), und während der Vertrag in einigen Vorschriften ausdrücklich unterscheidet zwischen besonderen Aufforderungen — besonderen Anfragen — d. h. individuellen Akten und Verordnungen, d. h. allgemeinen Regelungen (Artikel 65 § 3, 66 § 4), ist in Artikel 36 Absatz 3 nur von Entscheidungen schlechthin die Rede. Es ist auch nicht so — und darauf hat die Klägerin gleichfalls hingewieen —, daß in der Regel Sanktionen für die Nicht-Beachtung von allgemei-

nen Entscheidungen verhängt werden, daß also Artikel 36 Absatz 3 von einer derartigen Regelsituation her interpretiert werden müßte. Ein Blick auf die Bestimmungen des Vertrages zeigt, daß vielfach Geldbußen für die Nicht-Beachtung individueller Entscheidungen angedroht sind (so in Artikel 47, 54, 64 in Verbindung mit 60 und 63, 66 § 6 in Verbindung mit § 4, 68 § 6). Also ist eine gewisse grundsätzliche Fundierung der klägerischen Ansicht über die Tragweite von Artikel 36 durchaus anzuerkennen.

Wie weit allerdings diese Textexegese einer Korrektur mit Rücksicht auf die Ausgestaltung des vertraglichen Rechtsschutzsystems bedarf, das in Artikel 33 Klagefristen vorsieht, nach deren ungenutztem Ablauf im Interesse der Rechtssicherheit die Entscheidungen der Hohen Behörde grundsätzlich nicht mehr zum Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung gemacht werden können, ist eine andere und gewiß nicht unberechtigte Frage. Sie soll uns jedoch im vorliegenden Verfahren nicht weiter beschäftigen, weil es, wie gleich zu zeigen sein wird, auf ihre Beantwortung offenbar nicht ankommt.

Die dritte Frage gibt nämlich Veranlassung, das Verhältnis der unmittelbar angegriffenen Entscheidung zu der Entscheidung von Februar 1959 näher zu untersuchen.

Rufen wir uns noch einmal den Gang der Ereignisse ins Gedächtnis.

Die Entscheidung vom 13. Februar 1959 stellte fest, daß die Klägerin für die Zeit vom 1. 1. 1953 bis zum 31. 10. 1958 keine Umlage entrichtet hat. Ihre Umlageschuld wurde berechnet für die Zeit vom 1. 1. 1953 bis zum 31. 3. 1958 nach Produktionszahlen, die das Unternehmen mitgeteilt hat, für die Zeit von April bis Oktober 1958 aufgrund von Schätzungen. Daraus ergab sich, daß am 5. November 1958 16 060 945 Lire als Umlage und 5 480 598 Lire als Verzugszuschläge zu bezahlen waren. Gleichzeitig wurde festgesetzt, daß für den Fall der Nichtbezahlung der Umlagerückstände ab 5. November 1958

monatlich 1% des Umlagebetrages (= 160 609 Lire) als Verzugszuschläge fällig würden.

Da die Klägerin auch nach dieser Entscheidung zunächst keine Zahlungen leistete, und zwar weder für Umlage noch für Verzugszuschläge, ist ihre Schuld weiter angewachsen. Ab Mai 1960 hat sie die rückständigen Umlagebeträge entrichtet, so daß ab Februar 1961 offenbar keine Umlage mehr für die Vergangenheit geschuldet war. Dagegen blieben weiterhin offen die Verzugszuschläge, und zwar die Verzugszuschläge auf die in der Entscheidung von Februar 1959 bezifferte Umlageschuld wie auch auf die ab November 1958 fällig gewordenen Umlagebeträge. In einem Schreiben vom 26. April 1961 ermittelte die Hohe Behörde die Gesamtheit der Verzugszuschläge und bezifferte sie auf 9 334 514 Lire. Von dieser Summe erließ sie der Klägerin auf deren Antrag am 18. 6. 1962 2 334 514 Lire. Der Rest von 7 Millionen Lire war schließlich Gegenstand einer Zahlungsaufforderung in der angegriffenen Entscheidung von November 1962.

Das Verwaltungsverfahren macht uns also klar, daß sich die Entscheidung von November 1962, richtig gesehen, aus drei Elementen zusammensetzt:

— Sie erfaßt Verzugszuschläge, die schon in der Entscheidung von Februar 1959 behandelt wurden, nämlich insoweit, als sie sich beziehen auf die Nichtentrichtung der bis November 1958 fällig gewordenen Umlange;

— sie erfaßt Verzugszuschläge für die ab November 1958 fällig gewordene Umlage;

— sie bestätigt den Teilerlaß der Verzugszuschläge, der im Schreiben vom 18. Juni 1962 ausgesprochen worden war.

Was den ersten Punkt angeht, so ist die Entscheidung von November 1962 nicht eine Durchführungsentscheidung zu der Entscheidung von Februar 1959 oder eine Sanktionsentschei-

dung für die Nichterfüllung einer in dieser Entscheidung festgelegten Pflicht, sondern eine *Wiederholung* dieser Entscheidung mit einer gewissen Modifizierung aufgrund des gewährten Teilerlasses.

Hinsichtlich des zweiten Punktes steht fest, daß die Pflicht zur Umlagezahlung, deren Nichterfüllung Verzugszuschläge nach sich gezogen hat, noch nicht Gegenstand einer individuellen Entscheidung, also auch nicht derjenigen von Februar 1959 war, sondern sich unmittelbar aus den allgemeinen Umlageentscheidungen ableitet.

Folglich steht tatsächlich der Inhalt der Entscheidung von November 1962 zu dem der Entscheidung von Februar 1959 nicht in dem für einen Durchgriff nach Artikel 36 des Vertrages vorausgesetzten Verhältnis, was uns verwehrt, über Artikel 36 die Entscheidung von Februar 1959 und die ihr zugrunde liegenden allgemeinen Entscheidungen erneut zum Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung zu machen.

II. Artikel 36 und die Einrichtung der Einrede der Rechtswidrigkeit könnten dagegen erlauben, auf solche allgemeine Entscheidungen einzugehen, die der unmittelbar angegriffenen individuellen Entscheidung als Rechtsbasis gedient haben bzw. für deren Nichtbeachtung die Verzugszuschläge fällig wurden, wenn nicht andere prozessuale Hindernisse im Wege stehen.

Überlegen wir uns, welche Bedenken hier in Betracht kommen.

1. Soweit Verzugszuschläge für Umlagebeträge zur Debatte stehen, die bis Oktober 1958 fällig geworden sind, darf nicht vergessen werden, daß sie schon Gegenstand der Entscheidung von Februar 1959 waren. Hier gilt es m. E., die Lehre vom wiederholten Verwaltungsakt (acte confirmé) anzuwenden. Wenn nach dieser Lehre die unmittelbare Anfechtung eines Hoheitsaktes ausgeschlossen ist, der mit demselben Inhalt Gegenstand einer früheren Entscheidung war, muß auch der Durchgriff auf allgemeine Entscheidungen versagt sein, welche

die Rechtsgrundlage für den wiederholten Akt abgeben. Nur insofern als neue Tatsachen- und Rechtselemente bei der Wiederholung des Aktes sichtbar werden, kann eine Anfechtung in Betracht kommen. Dies bedeutet für unseren Fall: Da die Entscheidung von November 1962 an sich das rechnerische Ergebnis der Entscheidung von Februar 1959 übernimmt und nur diejenigen Abzüge berücksichtigt, die sich aus dem Teilerlaß des Jahres 1961 ergeben, ist einzig relevante und überprüfbare Rechtshandlung in bezug auf diese Summe der Erlaßakt. Alle Argumente dagegen, die zur Berechnung der für die Verzugszuschläge maßgeblichen Umlageschuld vorgebracht wurden, müssen außer Betracht bleiben, weil ihr Vortrag schon im Verfahren 22/59 möglich gewesen wäre.

2. Für die Verzugszuschläge auf die seit November 1958 fällig gewordene Umlage kann das erwähnte Prinzip nicht angewandt werden. Sie werden zum ersten Mal in der angegriffenen Entscheidung behandelt. Dennoch ist auch insofern an eine Beschränkung des zulässigen Klagevorbringens zu denken, das sich auf die Berechnung der Umlageschuld bezieht.

a) Einmal müssen wir die Form berücksichtigen, in der die Rügen vorgetragen wurden. Tatsächlich wird in einem einzigen Satz der Klageschrift die Frage angeschnitten, die allgemeinen Umlageentscheidungen verstießen gegen Artikel 50 § 1 des Vertrages. Es heißt da: „Es ist der Hohen Behörde demnach nicht gestattet, die Umlagen so hoch festzusetzen, daß die Deckung anderer, nicht in Artikel 50 aufgezählter Kosten und die Bildung und Unterhaltung von Garantiefonds oder Sonderreservefonds möglich wird". Auch wenn nach den Vorschriften der Satzung und der Verfahrensordnung des Gerichtshofes in der Klageschrift nur eine summarische Darstellung der Klagegründe verlangt wird, dürfte doch diese allgemeine und jeder Detaillierung entratenden Klagebegründung den geltenden Anforderungen nicht entsprechen.

b) Bedeutsamer aber ist folgende Überlegung:

Die Umlageschuld für die Zeit von November 1958 bis zum Ende des Zahlungsverzugs (Dezember 1960) bestimmt sich

nach Umlageentscheidungen, deren wesentliche Einzelheiten (Umlagesatz, Verfahren zur Festlegung des Umlagesatzes) seit der Entscheidung 13/57 vom 17. 4. 1957 unverändert sind.

Zum ersten Male hat die Hohe Behörde die Umlagerückstände der Klägerin in einem Schreiben vom 17. März 1958 zusammengestellt. Seit diesem Zeitpunkt hat sich die Klägerin in zahlreichen Briefen und mehreren Unterredungen mit der Hohen Behörde auseinandergesetzt, ohne den Umlagesatz oder das Verfahren seiner Festlegung zu kritisieren. Ihre einzigen Beschwerden bezogen sich offenbar auf die Bestimmung des maßgeblichen Produktionswertes. Auch im Verfahren 22/59, das immerhin eine individuelle Umlageentscheidung zum Gegenstand hatte, sind keine Argumente aufgetaucht, die dem Umlagesatz gelten. Schließlich hat die Klägerin ab Mai 1960 und offenbar bis zum heutigen Tage für alle Veranlagungszeiträume die Umlage entrichtet, ohne die Rechtmäßigkeit des Satzes und das Verfahren seiner Festlegung *unmittelbar* anzugreifen. Angesichts dieser Tatsachen kann mit Recht die Frage aufgeworfen werden, ob das Verhalten der Klägerin in Umlageangelegenheiten, das sich über Jahre erstreckt und durch intensive Auseinandersetzungen mit der Hohen Behörde in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gekennzeichnet ist, ihr nicht nunmehr bei der Anfechtung einer Sanktionsentscheidung das Recht nimmt, *mittelbar* das Umlagewesen zu kritisieren.

Ich glaube, man sollte diese Frage bejahen. Wer es tut, beschneidet nicht in unbilliger Weise die Rechtsverteidigung von Gemeinschaftsunternehmen, sondern sorgt nur für eine gewisse Rechtssicherheit, ohne die keine Verwaltung ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Damit entfallen als unzulässig, weil verwirkt, alle Argumente, die sich auf die Festsetzung des Umlagesatzes der Höhe nach beziehen, d. h. auf die Verwendung der Umlage zu bestimmten Zwecken (Garantiefonds, Sonderreserve), aber auch alle diejenigen, die das Verfahren der Festlegung des Satzes betreffen (Anhörung des Ministerrates).

III. Allein zulässig hinsichtlich der allgemeinen Umlageentscheidungen sind nach den bisherigen Überlegungen die Rügen zur Rechtsgrundlage der Verzugszuschläge, also zu Artikel 6 der Entscheidung 3/52 und zur Entscheidung 29/55, denen ich mich nunmehr zuwenden will.

Mit ihnen bringt die Klägerin vor, Artikel 36 Absatz 1 sei verletzt, weil die Verzugszuschläge in der Entscheidung 3/52 schematisch festgesetzt seien und bei Nicht-Bezahlung der Umlage von einem bestimmten Datum an fällig würden. Artikel 6 der Entscheidung 3/52 mißachte somit das Recht der Unternehmen, vor der Verhängung finanzieller Sanktionen ihre Stellungnahme abzugeben und zu begründen.

Tatsächlich sieht Artikel 36 Absatz 1 vor, daß vor der Festsetzung der nach diesem Vertrage vorgesehenen finanziellen Sanktionen oder Zwangsgelder, zu denen, wie wir gesehen haben, auch die Verzugszuschläge des Artikels 50 zu rechnen sind, die Hohe Behörde den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat. Dem scheint Artikel 6 der Entscheidung 3/52 nicht Rechnung zu tragen, wenn er bestimmt, daß bei einer Nicht-Bezahlung der Umlageschuld bis zum fünften Tage des auf den Monat ihrer Fälligkeit folgenden Monats eine Erhöhung des geschuldeten Betrages um 1 % eintritt. Auch die Tatsache, daß in der Entscheidung Nr. 29/55 klargestellt wurde, die Hohe Behörde könne auf Antrag die Verzugszuschläge ganz oder zum Teil erlassen, behebt die dem Anschein nach bestehende Unvereinbarkeit der Entscheidung 3/52 mit Artikel 36 des Vertrages nicht. Ein Erlaßantrag nach Fälligwerden der Verzugszuschläge ist nicht dasselbe wie eine Anhörung vor ihrer Festsetzung.

Der möglicherweise der Entscheidung 3/52 anhaftende Fehler wäre aber für die Beurteilung des vorliegenden Falles nur dann von Bedeutung, wenn er einen Niederschlag in der individuellen Entscheidung gefunden hätte, d. h. wenn auch das Verfahren, das zu der angegriffenen individuellen Entscheidung geführt hat, mit Artikel 36 des Vertrages nicht in Einklang stünde.

Dem ist aber offenbar nicht so. Vor Erlaß der Entscheidung hat nämlich die Hohe Behörde in einem Schreiben vom 26. 4. 1961 die Gesamtheit der Verzugszuschläge beziffert und ihre Zusammensetzung im einzelnen dargestellt. Dieses Schreiben enthielt zwar nicht eine Aufforderung zur Stellungnahme, hatte aber auch diesen Sinn. In der Folge ging bei der Hohen Behörde ein Antrag vom 20. 2. 1962 ein, mit dem die Klägerin die Herabsetzung der Verzugszuschläge oder ihren Erlaß beantragte. Die Hohe Behörde gab dem Antrag in einem Schreiben vom 18. Juni 1962 teilweise statt. Ein weiterer Erlaßantrag wurde von der Klägerin schließlich noch mit Schreiben vom 4. Juli 1962 eingereicht.

Der tatsächliche Verlauf des Verwaltungsverfahrens zeigt uns also, daß die Klägerin nicht unvorbereitet mit der angegriffenen Entscheidung konfrontiert wurde; sie hat vielmehr ausreichend Gelegenheit gehabt, sich mit der Hohen Behörde über die Rechtfertigung der Verzugszuschläge auseinanderzusetzen.

Damit verliert die Frage, was die Entscheidung 3/52 in verfahrensrechtlicher Hinsicht tatsächlich erlaubt haben könnte, für das vorliegende Verfahren an Bedeutung. Ihre Untersuchung muß ausgeschlossen werden, weil für die rein abstrakte Überprüfung allgemeiner Entscheidungen ein Interesse privater Kläger nicht anerkannt werden kann.

C — Nach dem bisherigen Ergebnis der Untersuchungen kann der Hauptantrag der Klägerin keinen Erfolg haben. Es bleibt noch zu überlegen, wie ihr Hilfsantrag auf Herabsetzung der Verzugszuschläge zu beurteilen ist. Seine Zulässigkeit steht außer Zweifel, wenn man — was ich nachzuweisen versuchte — die Verzugszuschläge zu den finanziellen Sanktionen des Artikels 36 rechnet.

Aus dem Vorbringen der Klägerin ist in diesem Zusammenhang vor allem ihr Hinweis auf das Verhältnis von Bedeutung, in dem die Verzugszuschläge zu dem geschuldeten Kapitalbetrag stehen. Auffallend ist, daß die Verzugszuschläge einen sehr großen Umfang aufweisen; sie machen etwa ein Drittel der

Gesamtsumme der geleisteten Umlagezahlungen aus. Die Höhe der Verzugszuschläge erklärt sich auf der Seite der Klägerin aus der Tatsache, daß die Verwaltung ihres Familienbetriebes offenbar von dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl keine Kenntnis nahm und die Pflichten, die sich für das Unternehmen aus dem Vertrage ergeben, in den geschäftlichen und finanziellen Dispositionen nicht berücksichtigte. Erst vor kurzem änderte sich die Leitung des Unternehmens, als das Oberhaupt der Familie durch Tod ausschied. Es waren demnach bei dem klagenden Unternehmen sehr spezielle soziale Verhältnisse gegeben, was zu der Frage berechtigt, ob diese Umstände, unter denen ein fortdauerndes fehlerhaftes Verhalten der Unternehmensleitung sich entwickelt hatte, nicht eine wohlwollende Berücksichtigung bei der Bemessung der Gesamtsumme der Verzugszuschläge verdienen. — Was das Verhalten der Hohen Behörde angeht, so drängt sich zudem die Frage auf, ob die jahrelange Fortdauer der Folgen der geschilderten Umstände nicht auch eine Verantwortlichkeit der Hohen Behörde erkennen läßt. Die Verwaltung der Hohen Behörde hätte in einem früheren Zeitpunkt wirksame Maßnahmen gegenüber diesem Unternehmen ergreifen können, sei es durch Aufklärung, sei es durch schriftliche oder mündliche Verhandlungen oder durch der Sachlage angemessene Entscheidungen. Im nationalen Steuer- und Abgabenrecht ist es ja so, daß die fiskalische Verwaltung durch Verjährungsfristen ihre Rechte auf Veranlagung und Erhebung verliert, wenn sie während eines im Gesetz bestimmten Zeitraums untätig geblieben ist.

Unter Abwägung dieser verschiedenen Elemente des Tatbestands schlage ich vor, daß der Gerichtshof eine Minderung der Gesamtsumme der Zuschläge vornimmt, wobei es mir nicht notwendig erscheint, eine bestimmte Summe in meinen Anträgen zu benennen.

D — Fasse ich die Ergebnisse meiner Unteruchungen zusammen, so komme ich zu dem Vorschlag, den Hautpantrag der Klägerin auf Nichtigerklärung der angegriffenen Entscheidung

als unbegründet zurückzuweisen, nach Artikel 36 des Vertrages aber eine Herabsetzung der Verzugszuschläge auszusprechen.

In der Kostenfrage müßte entsprechend so entschieden werden, daß von den gesamten Verfahrenskosten die Klägerin den größeren Teil, die Hohe Behörde einen geringeren Teil zu tragen hätte.