In den verbundenen Rechtssachen der Unternehmen

Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena
mit Sitz in Modena,
vertreten durch ihr Vorstandsmitglied Ingenieur Alceste Giacomazzi (Rechtssache 55/63),

Aktiengesellschaft Acciaierie e Ferriere L. Bosio
mit Sitz in Sorezzo (Brescia),
vertreten durch ihr Vorstandsmitglied Herrn Carlo Antonini (Rechtssache 56/63),

Aktiengesellschaft Ferriere e Acciaierie Napoletane
mit Sitz in Neapel,
vertreten durch den Vorsitzenden ihres Vorstandes Herrn Giovanni Scotto (Rechtssache 57/63),

Siderurgica Sarda
mit Sitz in Cagliari,
vertreten durch ihren Vorstand Herrn Giulio Stefano (Rechtssache 58/63),

Aktiengesellschaft Sideral
mit Sitz in S. Zeno Naviglio (Brescia),
vertreten durch ihr Vorstandsmitglied Herrn Bruno Zanardini (Rechtssache 59/63),

I.L.F.O.
mit Sitz in Odolo (Brescia),
vertreten durch ihren Vorsitzenden Herrn Dante Donini (Rechtssache 61/63),

O.R.I. Martin
mit Sitz in Brescia,
vertreten durch den Vorsitzenden ihres Vorstandes Dr. Roberto de Miranda (Rechtssache 62/63),

Stefana F.lli fu Girolamo
mit Sitz in Nave (Brescia),
vertreten durch ihr Vorstandsmitglied Ingenieur Giulio Stefana (Rechtssache 63/63),

Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Pietro Gasparri, Professor an der Universität Perugia, zugelassen beim Kassationshof,

für die Klägerin in der Rechtssache 57/63 außerdem: Rechtsanwalt Carlo Selvaggi, zugelassen beim Kassationshof,

Zustellungsbevollmächtigter: Dr. Camille Wagner, Luxemburg, Rue des Roses 31,

Klägerinnen

gegen

die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,

vertreten durch Rechtsanwalt Italo Telchini als Prozeßbevollmächtigten,

Beistand: in der Rechtssache 57/63: Professor Rodolfo de Nova, Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Pavia, in den übrigen Rechtssachen: Rechtsanwalt Professor Feliciano Benvenuti,

Zustellungsanschrift: Luxemburg, Place de Metz 2,

Beklagte,

wegen

— Nichtigerklärung der Entscheidung Nr. 7/63 der Hohen Behörde vom 3. April 1963 sowie der anschließenden Durchführungsmaßnahmen,

— hilfsweise (außer in der Rechtssache 57/63) Schadenersatzes nach Artikel 40 des Vertrages für einen den Dienststellen der Hohen Behörde zuzurechnenden Amtsfehler,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* Ch. L. Hammes und A. Trabucchi,

der *Richter* L. Delvaux, R. Rossi *(Berichterstatter)*, R. Lecourt und W. Strauß,

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I. Sachverhalt

Der den Streitsachen zugrunde liegende Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Am 8. April 1963 sandte die Beklagte jeder der Klägerinnen ein Schreiben zu, worin sie unter Bezugnahme auf die Entscheidung Nr. 7/63 über „die Festsetzung der berichtigten Beitragssätze für den Ausgleich von Einfuhrschrott und Schrott ähnlichen Charakters auf Grund der Entscheidungen Nrn. 22/54, 14/55, 26/55, 3/56, 2/57 und 16/58 . . ."

— eine vollständige Abrechnung „aller Guthaben und Verpflichtungen ... einschließlich Zinsen" des jeweils betroffenen Unternehmens übermittelte und darauf hinwies, Zweck dieser Abrechnung zum 31. Mai 1963, die in Anwendung der Entscheidung Nr. 7/63 erfolge, sei — vorbehaltlich gewisser Änderungen, die sich aus der Lösung verschiedener noch schwebender Fragen ergeben könnten — eine möglichst weitgehende Angleichung an den Stand der endgültigen Abrechnung für das Unternehmen;

— nach Artikel 6 der Entscheidung Nr. 7/63 die einzelnen Adressatinnen aufforderte, die nach dieser Abrechnung als Ausgleichsbeitrag geschuldete Summe bis zum 31. Mai 1963 zu zahlen.

Die von den Empfängerinnen geschuldeten Beiträge waren genannt.

Gegen die Entscheidung Nr. 7/63 und die in dem Schreiben vom 8. April 1963 enthaltenen Abrechnungen als an diese Entscheidung „anschließende Durchführungsmaßnahmen" richten sich die vorliegenden Klagen.

II. Anträge der Parteien

Die *Klägerin* der Rechtssache 57/63 beantragt,

— „die Entscheidung Nr. 7/63 der Hohen Behörde der EGKS sowie die mit Schreiben vom 8. April mitgeteilten Durchführungsmaßnahmen zu dieser Entscheidung für rechtswidrig und daher für nichtig zu erklären;

— festzustellen, daß die Festsetzung der ausgleichspflichtigen Schrottmenge zu Lasten der Klägerin, die der in den Tabellen zur Entscheidung Nr. 7/63 (unter Buchstabe e) angeführten Gesamtmenge zugrunde liegt, in der Form unrechtmäßig ist und der Sache nach nicht den Tatsachen entspricht;

— die Sache gemäß Artikel 33 und 34 EGKS-Vertrag mit den dort vorgesehenen Rechtsfolgen an die Hohe Behörde zurückzuverweisen;

— die Kosten des Verfahrens der Hohen Behörde aufzuerlegen".

Die Klägerin hat außerdem folgende Beweis- und Aufklärungsanträge gestellt:

„a) die Vorlegung aller Akten und Unterlagen, die sich auf die Meldung, die Berechnung, die Kontrolle und die Dokumentation der Schrottzukäufe der Klägerin beziehen und sich bei der Hohen Behörde befinden, ferner die Vorlegung der Berichte über die verschiedenen Kontrollen durch die Schweizerische Treuhandgesellschaft anzuordnen;

b) die Vorlegung der als Anlagen beigefügten Unterlagen zuzulassen;

c) erforderlichenfalls folgende Herren als Zeugen zu hören: Luciano Gerini, Bordighera, Piazza Stazione Nr. 24, zu den in dem Dokument Nr. 2 enthaltenen Erklärungen;

Augusto Caramalli, Pozzuoli, Via Bagnoli 93; Emilio Scarpellino, Pozzuoli, Via Napoli 101, und Vitale Jovino, Pozzuoli, Via Pisciarelli 5, zu den gerichtlich beurkundeten Erklärungen (Anlage 3);

d) der Beklagten aufzugeben, über die zu Unrecht ausgezahlten Beträge Aufschluß zu geben, die bei der Abrechnung berücksichtigt wurden, weil die Beklagte sie nicht zurückerlangte, ferner alle der Entscheidung Nr. 7/63 zugrunde gelegten Rechnungsfaktoren mitzuteilen."

Die *Klägerinnen der übrigen Rechtssachen* beantragen,

„A — in erster Linie:

a) die Entscheidung Nr. 7/63 sowie die in Anwendung dieser Entscheidung zu Lasten der Klägerinnen vorgenommenen Berechnungen, die ihnen mit Schreiben vom 8. März 1963 (1) mitgeteilt wurden, für rechtswidrig und nichtig zu erklären;

(1) Gemeint ist offensichtlich der 8. April 1963 (Anm. d. Übers.).

b) die Sache gemäß Artikel 33 und 34 des EGKS-Vertrages mit den dort vorgesehenen Rechtsfolgen an die Hohe Behörde zurückzuverweisen;

B — hilfsweise:

a) festzustellen, daß die Fehler rechtlicher und tatsächlicher Art sowie die ungenauen, unangebrachten und unvollständigen Feststellungen, die mit der Entscheidung Nr. 7/63 berichtigt werden sollten, ganz oder zum Teil einen Amtsfehler im Sinne von Artikel 40 des Vertrages darstellen;

b) die Hohe Behörde zur Zahlung einer angemessenen Geldentschädigung an die Klägerinnen zu verurteilen;

C — durch einstweilige Anordnung:

unter Berücksichtigung der Umstände gemäß Artikel 39 Absatz 2 anzuordnen, daß die Vollstreckung der angegriffenen Entscheidungen gegen die Klägerinnen auszusetzen ist;

die Klägerinnen beantragen ferner,

in jedem Fall die Kosten des Rechtsstreits der Beklagten aufzuerlegen;

sie behalten sich vor,

die Begutachtung durch Sachverständige zu beantragen oder mit allen zulässigen Beweismitteln Beweis anzutreten."

Die *Klägerinnen aller Rechtssachen* behalten sich vor, mit einer besonderen Klage die etwa noch ergehende individuelle Entscheidung anzugreifen, durch welche die mit Schreiben vom 8. April 1963 übermittelte Abrechnung bestätigt und für vollstreckbar erklärt wird. Die Klägerin der Rechtssache 57/63 behält sich außerdem vor, mit dieser zu erwartenden Entscheidung gemäß Artikel 36 des Vertrages auch die Entscheidung Nr. 7/63 anzugreifen, wenn diese als allgemeine Entscheidung angesehen werden sollte.

Die *Beklagte* beantragt:

a) in der Rechtssache 57/63

— „das Beweisangebot zurückzuweisen und die Klage gegen das Schreiben vom 8. April 1963 für unzulässig zu erklären;

— die Klage gegen die allgemeine Entscheidung Nr. 7/63 für unzulässig, hilfsweise für unbegründet zu erklären, und die Kosten des Verfahrens der Klägerin aufzuerlegen";

b) in den übrigen Rechtssachen

— „die Anträge der Klägerinnen auf Nichtigerklärung für unzulässig zu erklären;

— infolgedessen auch die von den vorgenannten Anträgen abhängigen, hilfsweise gestellten Anträge auf Schadenersatz jedenfalls wegen mangelnden gegenwärtigen Interesses für unzulässig zu erklären;

— in jedem Falle alle Anträge der Klägerinnen als unbegründet abzuweisen;

— den Klägerinnen die Prozeßkosten aufzuerlegen".

III. Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

ZUR ZULÄSSIGKEIT

A — Antrag auf Nichtigerklärung

1. Schreiben vom 8. April 1963

Die *Beklagte* macht geltend, das fragliche Schreiben sei seiner Form nach keine echte Entscheidung, die nach Artikel 33 des Vertrages im Klagewege angefochten werden könnte. In der

Rechtssache 57/63 weist sie auf eine entsprechende eigene Erklärung der Klägerinnen hin und erklärt dann einerseits, das Schreiben sei „nicht unerheblich oder bedeutungslos und wirkungslos", fügt jedoch hinzu, jede Erörterung zu diesem Punkt sei ohne Interesse, denn es gehe nur darum festzustellen, ob das Schreiben als eine anfechtbare Entscheidung anzusehen sei oder nicht.

In den *anderen Rechtssachen* bemerkt die Beklagte außerdem, das Schreiben vom 8. April 1963

— erfülle nicht die in der bekannten Entscheidung Nr. 22/60 vom 7. September 1960 aufgestellten Formvoraussetzungen;

— sei nicht gemäß Artikel 4 der Entscheidung Nr. 22/60 zugestellt worden;

— enthalte eine „Aufforderung" (invito) zur Zahlung, keine Anordnung;

— werde durch einen erläuternden Vermerk ergänzt, in dem der Empfänger unter anderem zur Stellungnahme zu der Zahlungsaufforderung aufgefordert werde.

Die *Klägerinnen* erkennen an, daß das Schreiben vom 8. April 1963 nicht als eine Entscheidung im förmlichen Sinne angesehen werden kann. Sie tragen jedoch vor, es führe eine individuelle Entscheidung, die zusammen mit anderen in der Entscheidung Nr. 7/63 enthalten sei, näher aus und verlautbare sie. Die Klägerin der Rechtssache *57/63* macht hierzu geltend, das genannte Schreiben teile grundlegende Daten mit, die Bestandteil des logischen Aufbaus der angefochtenen Entscheidung seien und deshalb in der Begründung hätten angeführt werden müssen. Sie folgert daraus, diese Entscheidung und das Schreiben ständen in einem solchen Maße miteinander im Zusammenhang, daß die Anfechtung der Entscheidung notwendigerweise die des Schreibens mitumfasse.

Die Klägerinnen der anderen Rechtssachen fügen außerdem noch hinzu, auch wenn man einmal davon ausgehe, daß noch eine förmliche Entscheidung notwendig sei, um den Umfang der für sie aus der Entscheidung Nr. 7/63 folgenden Interessenverletzung endgültig zu bestimmen, so stehe doch fest, daß diese Entscheidung ihnen einen Schaden verursacht habe. Daher sei jedenfalls nicht eine Abweisung der Klagen als unzulässig, sondern ein Zwischenurteil angebracht, bis alle Tatbestandsmerkmale — auch ihrem Umfang nach — feststänaen.

2. Entscheidung Nr. 7/63

Die *Beklagte* erinnert in der Rechtssache 57/63 daran, daß Unternehmen gegen allgemeine Entscheidungen nur den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs geltend machen könnten. Sie bemerkt, wenn man von der Auffassung der Klägerin ausgehen wollte, würde die Entscheidung Nr. 7/63 den typischen Fall eines Ermessensmißbrauchs darstellen, denn sie wäre ihrem äußeren Erscheinungsbild nach eine allgemeine, ihrem Wesen nach aber eine individuelle Entscheidung; auch wenn diese Rüge zuträfe und die Klage somit zulässig wäre, würde es doch dabei bleiben, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Rechtsgründen, die Privatpersonen gegenüber allgemeinen Entscheidungen geltend machen könnten, die Klägerin sich nur auf den Rechtsgrund des Ermessensmißbrauchs berufen könnte. Wenn die hierauf gestützte Rüge tatsächlich durchgriffe, wäre die Entscheidung allein aus diesem Grunde für rechtswidrig zu erklären. Wenn dagegen die Rüge nicht begründet sei, so stehe damit fest, daß die angefochtene Entscheidung wirklich eine allgemeine Entscheidung sei und deshalb von den Unternehmen in keiner Hinsicht mit der Klage angefochten werden könne.

Daraus folge, so bemerkt die Beklagte, daß mit Ausnahme des Rechtsgrundes des Ermessensmißbrauchs alle anderen von der Klägerin geltend gemachten Rechtsgründe, die zum Teil willkürlich als Erscheinungsformen des Ermessensmißbrauchs hingestellt würden, unzulässig seien.

Nach dieser Vorbemerkung bestreitet die Beklagte darüber hinaus, daß im vorliegenden Fall ein Ermessensmißbrauch gegeben sei, daß also die angefochtene Entscheidung ihrem Wesen nach keine allgemeine Entscheidung darstelle. Sie folgert daraus, daß die Klage auch unter dem Gesichtspunkt des Ermessensmißbrauchs unzulässig sei.

In den anderen Rechtssachen führt die Beklagte aus, die Entscheidung Nr. 7/63 stelle keinen Ermessensmißbrauch dar, und zwar

— weil dies im Hinblick auf die Grundsätze, die der Gerichtshof zur Rechtsnatur der allgemeinen Entscheidungen aufgestellt habe, ausgeschlossen sei;

— weil die vorgenannte Entscheidung die Klägerinnen nicht ausschließlich betreffe, woraus abgeleitet werden könne, daß sie nur deshalb eine individuelle Entscheidung zu sein scheine, weil sie individuell angewandt werde;

— weil die Rechtslage hier ähnlich wie bei Steuergesetzen sei; diese Gesetze behielten ihren Charakter als allgemeine und abstrakte Normen, obwohl sich die Steuerschuld unmittelbar aus ihnen ergebe und die konkreten Veranlagungsverfügungen nichts anderes seien als bloße Feststellungen.

Die Beklagte bemerkt außerdem, die Behauptung eines Ermessensmißbrauchs reiche für die Zulässigkeit der Klage einer Privatperson gegen eine allgemeine Entscheidung nicht aus. Es sei hierzu vielmehr notwendig, daß die Gründe, aus denen der Ermessensmißbrauch folge, „schlüssig" (vgl. das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 8/55) vorgebracht würden und daß der Ermessensmißbrauch gegenüber dem Kläger begangen worden sei. Weder die eine noch die andere Voraussetzung sei im vorliegenden Fall erfüllt.

Die Beklagte bestreitet ferner *in allen Rechtssachen* die Zulässigkeit der weiteren Angriffsmittel. Sie macht geltend, diese Gründe seien zu Unrecht unter den Begriff des Ermessensmißbrauchs gebracht; in Wahrheit handle es sich um andere Rechtsgründe, und zwar um den der Verletzung wesentlicher Formvorschriften (Begründungsmangel) und den der Rechtsverletzung, um Gründe also, die als solche von Privatpersonen gegenüber allgemeinen Entscheidungen wie der angefochtenen Maßnahme nicht geltend gemacht werden könnten.

Die *Klägerin* der Rechtssache *57/63* führt demgegenüber aus, Ermessensmißbrauch und Ermessensüberschreitung seien nicht das einzige Angriffsmittel, das gegenüber einer formal allgemeinen, ihrem Wesen nach aber individuellen Entscheidung geltend gemacht werden könne. Der — auch im vorliegenden Fall bestehende — Gegensatz zwischen der äußeren Form und dem tatsächlichen Inhalt stelle nicht nur eine Ermessensüberschreitung dar, die schon für sich allein die angefochtene Maßnahme anfechtbar mache, sondern gebiete auch, den wahren und tatsächlichen Inhalt der Entscheidung zu prüfen, dem gegenüber dem formalen Aspekt die größere Bedeutung zukomme. Es sei daher in einem solchen Falle ohne weiteres zulässig, alle in Artikel 33 des Vertrages vorgesehenen Rechtsgründe geltend zu machen, schon um die Ungewißheit und den Streit über das zu Unrecht durch eine allgemeine Entscheidung geregelte individuelle Rechtsverhältnis zwischen dem einzelnen und der Hohen Behörde nicht fortbestehen zu lassen. Die Klägerin bemerkt abschließend, der Ermessensmißbrauch im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 des Vertrages sei nicht nur als Fehler der Entscheidung selbst erheblich, sondern ihm komme auch die Bedeutung einer Zulässigkeitsvoraussetzung für die Klage gegen den versteckten individuellen Inhalt der formal allgemeinen Entscheidung zu.

Die Klägerin behält sich deshalb vor, die etwa noch ergehende individuelle Entscheidung mit der Anordnung zur Zahlung des im Schreiben vom 8. April 1963 angegebenen Betrags anzufechten und sich hierbei auf die Vorschrift von Artikel 36 des Vertrages zu berufen, um die Rechtmäßigkeit der Entschei-

dung Nr. 7/63 zu bestreiten, falls diese als allgemeine Entscheidung angesehen werden sollte.

Die *Klägerinnen der anderen Rechtssachen* führen noch folgendes aus:

Unbegründet sei die Auffassung der Beklagten, die Rüge eines Ermessensmißbrauchs (Verwendung der Form einer allgemeinen Entscheidung zu einem Zweck, für den diese Art von Maßnahmen nicht vorgesehen ist) sei unzulässig, weil

— das gerügte Verhalten nicht als Ermessensmißbrauch gewertet werden könne und

— nicht feststehe, daß der fragliche Fehler gegenüber der Klägerin begangen worden sei.

Es sei nämlich folgendes zu berücksichtigen:

— Was das erste Argument anbelange, sei hervorzuheben, daß die Beklagte sich bei seiner Erörterung, ohne es zu merken, auf die Ebene der materiellen Prüfung oder der Prüfung der Begründetheit dieser Rüge begeben habe. Um in der Ebene der Zulässigkeitsprüfung zu bleiben, hätte sie nur darzutun brauchen, daß der von den Klägerinnen behauptete Fehler sich nicht unter den Begriff des „détournement de pouvoir" im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 des Vertrages einordnen lasse. Wäre dieser Nachweis versucht worden, so wäre er sogar an der restriktivsten Auslegung, welche die Lehre der genannten Vorschrift gegeben hat, sowie an der Rechtsprechung des Gerichtshofes gescheitert, der (in den Rechtssachen 3 und 4/54) ausgeführt habe, für die Zulässigkeit der Klage eines einzelnen gegen eine allgemeine Entscheidung sei es hinreichend, wenn der Kläger ausdrücklich einen ihm gegenüber begangenen Ermessensmißbrauch behaupte; ferner (in der Rechtssache 8/55): allgemeine Entscheidungen könnten auch an sich und nicht nur

als unechte allgemeine Entscheidungen ermessensmißbräuchlich gegenüber einzelnen Unternehmen sein und daher von diesen wegen Ermessensmißbrauchs angefochten werden.

— Was das zweite Argument anbelange, genüge die Bemerkung, daß im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung die These von dem Charakter der Entscheidung Nr. 7/63 als eines Bündels individueller Entscheidungen mit allen Vorbehalten hinsichtlich ihrer Begründetheit als richtig unterstellt werden müsse.

Gehe man von dieser These aus, so sei nicht zu leugnen, daß die Entscheidung Nr. 7/63 unter anderem Maßnahmen enthalte, die die Klägerinnen individuell beträfen und in ihren Interessen verletzten. Die Klägerinnen seien in der Tat durch die in der genannten Entscheidung stillschweigend enthaltene Veranlagung, die erst in der dem Schreiben vom 8. April 1963 beigefügten maschinellen Abrechnung verlautbart worden sei, individuell geschädigt.

Die Klägerinnen bemerken ferner allgemein, während unter „Ermessensmißbrauch" oder „sviamento" jeder Fehler zu verstehen sei, der sich auf die Rechtmäßigkeit einer Ermessensentscheidung auswirken könne und sie zu einer anderen als der nach der Vorstellung des Gesetzgebers gewollten Entscheidung mache, stelle das, was in der italienischen Lehre mit „figure sintomatiche" bezeichnet werde, nur Äußerungsformen des so verstandenen „Ermessensmißbrauchs" dar. Im vorliegenden Fall habe die Entscheidung Nr. 7/63 den Abschluß der Guthaben- und Schuldkonten einer bestimmten Zahl von Unternehmen eingeleitet. Dabei habe sie aber nicht angegeben, auf welche Weise die einzelnen Guthaben und Verbindlichkeiten festgestellt worden seien; diese Unterlassung sei darauf zurückzuführen, daß die erforderliche Entscheidung als „allgemeine" anstatt als „individuelle" ergangen sei.

Es dürfe nicht vergessen werden, so machen die Klägerinnen schließlich geltend, daß nach Auffassung des Gerichtshofes eine verschleierte individuelle Entscheidung eine individuelle Entscheidung bleibe und daß deshalb, falls der Gerichtshof feststellen sollte, die Entscheidung Nr. 7/63 sei ein Inbegriff individueller Entscheidungen, jede Klägerin gegen die in der Entscheidung Nr. 7/63 enthaltene, sie betreffende individuelle Entscheidung alle Rechtsgründe geltend machen könne, die nach Artikel 33 Absatz 1 des Vertrages zulässig seien.

Auch für den Fall, daß der Gerichtshof einen Ermessensmißbrauch bejahen und die Entscheidung Nr. 7/63 aus diesem Grunde für nichtig erklären sollte, sei die Prüfung dieser Rechtsgründe geboten. Durch sie lasse sich nämlich vermeiden, daß die wegen Ermessensmißbrauchs für nichtig erklärte verschleierte individuelle Entscheidung formgerecht als individuelle Entscheidung, aber behaftet mit ihr jetzt schon anhaftenden anderen Mängeln wiederholt werden könne, was die Notwendigkeit einer neuen Anfechtungsklage zur Folge haben würde. Schließlich sei die Prüfung aller Rechtsgründe der Klage im vorliegenden Fall um so mehr erforderlich, als mit jeder Klage alternativ und hilfsweise ein Antrag auf Schadenersatz gestellt sei.

Im übrigen, so bemerken die Klägerinnen endlich, sei es keineswegs ausgeschlossen, daß ein Begründungsmangel bei einer Verwaltungsmaßnahme gleichzeitig einen Ermessensmißbrauch und eine selbständige Rechtsverletzung darstellen könne.

B — Die Schadenersatzanträge in den Rechtssachen 55, 56, 58, 59, 61, 62 und 63/63

Die *Beklagte* macht geltend, diese Hilfsanträge müßten das rechtliche Schicksal der Hauptanträge teilen, zu denen sie gehörten; nach dem Grundsatz „accerssorium regitur principale" seien sie daher in gleicher Weise wie die Hauptanträge als unzulässig anzusehen.

Sie führt aus, da bei der Prüfung der gegen die Klage erhobenen Unzulässigkeitseinrede die Begründetheit der Klage nicht erörtert werden könne, fehle es an einer Möglichkeit, der Begründetheit der Schadenersatzanträge zu widersprechen. Auch abgesehen von diesen Erwägungen sei außerdem hervorzuheben, daß die Klägerinnen einen Schaden erst geltend machen könnten, wenn individuelle Entscheidungen ergangen seien, die in Anwendung der Entscheidung Nr. 7/63 die von den einzelnen Klägerinnen geschuldeten Beiträge der Höhe nach rechtsverbindlich festsetzten.

Die *Klägerinnen* halten den vorstehenden Ausführungen entgegen, die Beklagte verwechsle den Hilfsantrag mit dem Nebenantrag. Sie bemerken hierzu, ein petitum sei ein „Nebenantrag", wenn es einen anderen Antrag in irgendeiner Hinsicht ergänze; dagegen stelle es einen „Hilfsantrag" dar, wenn es im Verhältnis zum Hauptantrag alternativ gestellt sei. Der fragliche Antrag gehöre zu dieser zweiten Gruppe. Es sei daher irrig, aus der angeblichen Unzulässigkeit des ersten Antrags die Unzulässigkeit des Hilfsantrags herzuleiten: Die beiden Anträge seien in ihren Zulässigkeitsvoraussetzungen voneinander unabhängig.

Auch wenn man einmal davon ausgehe, daß die Entscheidung Nr. 7/63 als allgemeine Entscheidung anzusehen sei und nicht nach Artikel 33 Absatz 2 des Vertrages angefochten werden könne, bleibe doch die Möglichkeit bestehen, das Verhalten der Beklagten auf Grund von Artikel 40 anzufechten; denn der Begriff der „faute de service" sei weder an den Begriff der allgemeinen Entscheidung noch an den der individuellen Entscheidung gebunden, sondern könne an eine Reihe von Handlungen oder Unterlassungen, die sich über längere Zeit erstreckten, oder an das einfache Aufschieben einer zu treffenden Entscheidung über die Grenzen des Notwendigen und Vorhersehbaren hinaus anknüpfen.

Die *Beklagte* entgegnet, um die Konsequenzen aus der Anwendung des Grundsatzes „accessorium regitur principale" zu vermeiden, hätten die Klägerinnen in ihrer Erwiderung die

Schadenersatzanträge umgedeutet und sogar ihre „causa petendi" geändert, denn sie unternähmen den Versuch, diese Anträge von den Hauptanträgen unabhängig zu machen, indem sie unmittelbar an das gesamte Verhalten der Hohen Behörde bei der Durchführung und Liquidation der Ausgleichseinrichtung anknüpften. Diese neuen Anträge seien unzulässig, da sie verspätet gestellt seien. Es bleibe daher bei den gegen die hilfsweise gestellten Schadenersatzanträge geltend gemachten Unzulässigkeitseinreden.

ZUR BEGRÜNDETHEIT

A—Die Anträge auf Nichtigerklärung

1. Ermessensmißbrauch

Die *Klägerinnen* bemerken vor allem, die Entscheidung Nr. 7/63 enthalte sehr zweifelhafte und ungenaue Angaben über den Schrottverbrauch der klagenden Unternehmen; sie berücksichtige diese Angaben trotz ihrer Mängel, um die beitragspflichtigen Schrottmengen zu berechnen. Dies bedeute, daß die Entscheidung Nr. 7/63 eine Reihe von individuellen, die Klägerinnen betreffenden Bestimmungen umfasse.

Anschließend machen die Klägerinnen Ausführungen zum Begriff der allgemeinen Entscheidung und untersuchen die Begriffe der „Allgemeinheit", der „Abstraktheit" und des „auf die Zukunft Gerichtetseins", die für Entscheidungen dieser Art kennzeichnend seien. Sie bemerken hierzu, eine Vorschrift sei „allgemein", wenn die Zahl ihrer Adressaten potentiell unbegrenzt sei, sie sei „abstrakt", wenn und soweit sie sich auf Fälle beziehe, die im Augenblick des Erlasses der Entscheidung noch nicht individualisiert seien, und sie sei „auf die Zukunft gerichtet", wenn sie die Rechtsfolgen von in der Zukunft mög-

licherweise eintretenden Tatsachen enthalte und sie abwäge und regele. Nach der Erläuterung dieser Begriffe führen die Klägerinnen folgendes aus:

— Die Entscheidung Nr. 7/63 sei ihrem Wesen nach nicht allgemein. Anstatt sich an eine „offene" Gesamtheit von Adressaten zu wenden, sei sie an eine „geschlossene" Gesamtheit gerichtet, und zwar an die Stahlunternehmen, die während der Geltungsdauer der Ausgleichseinrichtung ihre Öfen mit Schrott beschickt hätten; die Anzahl und die Namensliste dieser Unternehmen müßten den Verfassern der Entscheidung zweifellos bekannt gewesen sein. Der individuelle Charakter der Entscheidung Nr. 7/63 werde ferner durch die Vorläufigkeit der Ergebnisse bestätigt, zu denen sie führe:

Auf diese Vorläufigkeit werde sowohl im Wortlaut der Entscheidung selbst (Artikel 5) und in den Schreiben vom 8. April 1963 wie auch in den Klagebeantwortungen unmittelbar oder mittelbar hingewiesen. Da nämlich die Feststellung der Veranlagungsgrundlage für einzelne Unternehmen unvollständig und bei anderen bestritten sei, könnten sich natürlich bei der endgültigen Berechnung der geschuldeten Ausgleichsbeiträge Veränderungen ergeben; diese Veränderungen hätten ihren Grund in der Interdependenz der einzelnen Veranlagungsgrundlagen und deren Einfluß auf den Ausgleichsbeitrag. Bei dieser Sachlage könne man somit nicht leugnen, daß die Entscheidung Nr. 7/63 jedes Unternehmen in seiner individuellen Lage betreffe, und zwar gerade deshalb, weil diese Lage sich auf die Lage aller anderen Unternehmen auswirke.

— Die angefochtene Entscheidung sei auch nicht abstrakt. Man brauche nur ihre Begründung durchzulesen, um festzustellen, daß sie keine Anordnungen enthalte, die abstrakt seien oder sich auf eine Gruppe von Sachverhalten beziehe, die sich in der Zukunft verwirklichen könn-

ten oder von denen sich noch herausstellen könnte, daß sie sich in der Vergangenheit verwirklicht hätten. Der in der Entscheidung berücksichtigte Sachverhalt ergebe sich aus konkreten, gegenüber jedem einzelnen Unternehmen bereits festgestellten und berechneten Sachverhalten. So sei die in den Anlagen zu der Entscheidung angegebene Gesamtschrottmenge nichts anderes als die Summe des Schrottverbrauchs, für den die einzelnen beitragspflichtigen Unternehmen belastet worden seien. Diese „Konkretheit" der Entscheidung Nr. 7/63 gehe ferner aus dem wesentlichen Inhalt der Schreiben vom 8. April 1963 hervor und werde durch die Berichtigung des Ausdrucks „criteri" — der irrtümlich in der italienischen Fassung enthalten war — in „nuovi calcoli" bestätigt.

— Die Entscheidung Nr. 7/63 sei auch nicht „auf die Zukunft gerichtet". Anstatt das zukünftige Verhalten der Stahlunternehmen zu regeln, stelle sie für die Unternehmen, die in der Vergangenheit oder in einzelnen, bestimmten Zeitabschnitten Schrott erworben haben, das Bestehen von Verpflichtungen oder Guthaben fest. Die Entscheidung sei daher eine rückwirkende Maßnahme.

— Der individuelle, konkrete und rückwirkende Charakter der Entscheidung Nr. 7/63 werde ferner dadurch bewiesen, daß es bei der Kürze der zwischen ihrem Erlaß und der Absendung der Schreiben vom 8. April verstrichenen Zeit unmöglich gewesen wäre, die für die betroffenen Firmen geltenden Berechnungen durchzuführen, wenn die zugrunde liegenden Daten nicht „präexistent" gewesen wären. Tatsächlich seien die Akten mit den Daten der vorerwähnten Berechnung schon vor Erlaß der Entscheidung für jedes einzelne Unternehmen zusammengestellt gewesen. Weiterhin sei bezeichnend, daß die Schreiben vom 8. April 1963 „Daten" mitgeteilt hätten, die der Entscheidung zugrunde gelegen hätten und ihr deshalb logischerweise hätten zeitlich vorausgehen müssen, ferner daß der gedankliche Inhalt der

Schreiben vom 8. April 1963 aus einer einfachen, überdies noch maschinellen Berechnung bestehe. Dieser Inhalt könne nicht als selbständiger — sei es auch nur feststellender — Verwaltungsakt qualifiziert werden. Die Schreiben gäben nur Ergebnisse bekannt, die in der Entscheidung Nr. 7/63 und in den Zahlen der einzelnen Veranlagungsgrundlagen, von denen bei der Ausarbeitung der Entscheidung zwangsläufig hätte ausgegangen werden müssen, schon von vornherein enthalten gewesen seien.

Die Klägerinnen gelangen zu dem Schluß, die angefochtene Entscheidung sei ihrem Wesen nach die Summe so vieler wechselseitig voneinander abhängiger individueller Entscheidungen, wie es beitragspflichtige Unternehmen gebe; nur seien diese Entscheidungen in Form einer einzigen allgemeinen Entscheidung ergangen.

Um die Unterschiede zwischen der Entscheidung Nr. 7/63 und einem Rechtssetzungsakt besser hervorzuheben, vergleichen die Klägerinnen die fragliche Entscheidung mit Steuervorschriften. Sie schicken voraus, daß die Steuervorschrift in abstrakter und in der Regel auf die Zukunft gerichteter Form einen Steuersatz festsetzt, ohne daß dem Gesetzgeber die Personen, auf die der Steuertatbestand möglicherweise zutreffen werde, und noch viel weniger die einzelnen Veranlagungsgrundlagen bekannt seien oder bekannt sein könnten (deshalb könne man erst nach der Feststellung der steuerpflichtigen Personen und der Veranlagungsgrundlagen den Steuersatz anwenden, den von jedem einzelnen geschuldeten Betrag feststellen und schließlich das erreichbare Gesamtaufkommen ermitteln). Die Klägerinnen bemerken, daß die angefochtene Entscheidung den umgekehrten Weg gegangen sei, denn

— sie setze die Personen, auf die der Steuertatbestand zutreffe, sowie die einzelnen Veranlagungsgrundlagen (d. h. den Schrottverbrauch) als bekannt voraus,

— sie setze voraus, daß das Gesamtbeitragsaufkommen für den Abschluß der Ausgleichsabrechnung feststehe,

— sie setze auf Grund dieser Daten den Satz des Ausgleichsbeitrages a posteriori fest und bestimme damit die Verpflichtungen oder gegebenenfalls die Guthaben der am Ausgleich beteiligten Unternehmen.

Die Klägerinnen führen weiter aus, der traditionelle Typus einer Maßnahme, mit der die Entscheidung Nr. 7/63 verglichen werden könne, sei allenfalls die Liquidation einer Körperschaft. Das werde durch den historischen Ursprung der Ausgleichseinrichtung bewiesen, die — aus privater Initiative entstanden — später von der Hohen Behörde zwangsweise auf alle Stahlunternehmen ausgedehnt worden sei, ohne deshalb ihre Grundstruktur zu verändern.

Schließlich widersprechen die Klägerinnen dem Einwand, die Entscheidung Nr. 7/63 müsse deswegen eine allgemeine Maßnahme sein, weil sie vorausgegangene allgemeine Entscheidungen abändere. Die einzigen allgemeinen Entscheidungen auf dem Gebiet des Schrottausgleichs seien die Entscheidungen über die Schaffung der Ausgleichseinrichtung gewesen, bei denen die Zahl der Adressaten „offen" und unbestimmt gewesen sei. Seit die Ausgleichseinrichtung aber mit der Entscheidung Nr. 29/58 in das Stadium der Liquidation überführt sei und insbesondere seit die Entscheidungen ergangen seien, die den Zeitpunkt der Beendigung der Einrichtung festgesetzt hätten, gelte jede Entscheidung in dieser Materie für eine bestimmte Zahl von genau individualisierten Personen und für individuelle und konkrete Sachverhalte.

Die *Beklagte* bemerkt in der Rechtssache 57/63 vor allem, auch die Klägerin müsse nach der von ihr selbst gegebenen Definition eine Entscheidung sicherlich dann als allgemein ansehen, wenn sie das Merkmal der „Allgemeinheit" aufweise. Es komme daher alles darauf an festzustellen, ob sich die Maß-

nahme an mehrere individuelle oder vom Urheber der Maßnahme wenigstens einzeln „vorgestellte" Personen richte oder ob sie sich auf einen Personenkreis beziehe, von dem zwar die ihn kennzeichnenden Merkmale aufgeführt seien, dessen Mitglieder aber dem Urheber der Maßnahme nicht alle individuell bekannt und gegenwärtig gewesen seien. Die Beklagte beruft sich auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 8/55, wonach eine Entscheidung als allgemein anzusehen ist, wenn sie, obwohl nur an einige bestimmte Unternehmen gerichtet, automatisch auf andere Unternehmen angewandt werden kann, die später gegründet werden, und meint, diese Charakterisierung sei ausreichend, um eine Entscheidung der Hohen Behörde als allgemeine zu qualifizieren, dies um so mehr, wenn man berücksichtige, daß in Anbetracht der beschränkten Zahl der zur EGKS gehörenden Unternehmen die bei Erlaß der Entscheidung vorhandenen Adressaten von Entscheidungen der Hohen Behörde fast immer identifiziert werden könnten.

Es sei im übrigen nicht angängig, so fährt die Beklagte fort, das Merkmal der „offenen Reihe" nur mit Bezug auf die Zukunft zu verstehen. Die Reihe der Adressaten könne auch dann als offen angesehen werden, wenn die Zahl der bereits als von der Maßnahme betroffen festgestellten Adressaten infolge von genaueren Feststellungen noch Veränderungen unterliegen könne; eine solche Lage könne sich auch im Falle von Entscheidungen mit rückwirkender Kraft sehr wohl ergeben.

Die Entscheidung Nr. 7/63 — so führt die Beklagte aus — gehöre zu dieser letzteren Art von Maßnahmen und sei daher als eine nicht nur formal, sondern auch ihrem Wesen nach allgemeine Entscheidung anzusehen. Entgegen der Auffassung der Klägerin beziehe sich die fragliche Entscheidung auf im Augenblick noch ungewisse Sachverhalte und wende sich an Adressaten, die noch nicht endgültig feststänen. Sie bestimme den Satz des Ausgleichsbeitrags nur vorläufig, da die für die Bestimmung des endgültigen Satzes notwendigen Daten zur Zeit noch festgestellt würden.

So könnten zum Beispiel mögliche Veränderungen bei der Bestimmung der ausgleichspflichtigen Schrottmengen der einzelnen Unternehmen — und damit der Veranlagungsgrundlage — zu Grenzfällen führen, in denen frühere Schuldner nichts mehr schuldeten oder in denen Unternehmen Schuldner würden, denen es bisher gelungen sei, sich den Beitragszahlungen zu entziehen.

Aus diesen Gründen, so bemerkt die Beklagte abschließend, sei die Klage nicht nur unzulässig, sondern auch unbegründet. Da nämlich die Entscheidung Nr. 7/63 wirklich allgemeinen Charakter trage, liege der von der Klägerin geltend gemachte Ermessensmißbrauch nicht vor.

Die *Beklagte* vertritt *in den anderen Rechtssachen* die gleiche Auffassung, stützt sich hierfür aber noch zusätzlich auf folgende Argumente:

— Die angefochtene Entscheidung sei allgemein, weil sie voraufgegangene allgemeine Entscheidungen abändere, die sich auf dieselbe Materie bezogen hätten.

— Die Entscheidung führe keine Liquidation durch, sondern schaffe hierfür nur die Voraussetzungen. Sie sei erlassen worden, um auf eine unbestimmte Zahl von konkreten Sachverhalten angewandt zu werden, deren wirkliche Gestaltung der Gesetzgeber nicht gekannt habe, so daß er eventuelle Änderungen der in der Entscheidung enthaltenen Feststellungen vorgesehen habe.

— Im Wortlaut der Entscheidung selbst würden die Adressaten nur als Angehörige eines bestimmten Personenkreises individualisiert. Man dürfe in diesem Zusammenhang auch nicht vergessen, daß sich alle allgemeinen Entscheidungen der EGKS an eine geschlossene Gesamtheit von Adressaten richteten, denn sie zielten darauf ab, Tätigkeiten zu regeln, die bei Erlaß der Entscheidung bereits begonnen worden seien.

— Der Begriff der Allgemeinheit habe nicht „die potentielle Unbegrenztheit der Zahl der Adressaten" zum Inhalt, denn sonst müsse die von niemandem jemals bezweifelte Möglichkeit zum Erlaß rückwirkender allgemeiner Gesetze verneint werden, die, gerade weil sie zurückwirken, sich auf zur Zeit des Erlasses bereits bestimmte Personen bezögen.

— Die Meinung, die angefochtene Entscheidung entbehre der Abstraktheit, weil sie konkrete Berechnungsfaktoren enthalte, verwechsle zwei Dinge, nämlich das Vorhandensein von Daten und Prüfungsergebnissen vor Erlaß eines Gesetzes mit dessen Zweckbestimmung, konkrete Fälle zu regeln. In Wahrheit beschränke sich die Entscheidung Nr. 7/63 darauf, einige mögliche innerhalb bestimmter Grenzen liegende Tatbestände zu regeln, und übertrage den Exekutivorganen die Aufgabe festzustellen, ob die konkreten Sachverhalte sich unter die vorgesehenen abstrakten Tatbestände einordnen ließen oder nicht. Im übrigen sei darauf hinzuweisen, daß die angefochtene Entscheidung den Unternehmen keine Zahlungsverpflichtung auferlege. Der Umstand, daß sie zum Teil rückwirkend sei, ändere am abstrakten und allgemeinen Charakter der Entscheidung nichts, die Ausrichtung auf die Zukunft sei kein wesentliches Merkmal der Rechtsnorm.

— Die angefochtene Entscheidung gehe nicht von der individuellen Lage der einzelnen Unternehmen aus, die Hohe Behörde habe die Einzelheiten dieser Lage gar nicht zuverlässig und endgültig kennen können.

— Die Kürze der vom Erlaß der Entscheidung Nr. 7/63 bis zur Mitteilung der Abrechnungen an die Klägerinnen verstrichenen Zeit erkläre sich durch die gute technische Organisation der Dienststellen der Hohen Behörde.

2. *Verletzung der allgemeinen, bei der Durchführung des Vertrages anzuwendenden Rechtsnormen und des Vertrages selbst sowie der Entscheidungen über die Einführung des Schrottausgleichs und der diesen regelnden Grundsätze*

Die *Klägerinnen* machen geltend, die Entscheidung Nr. 7/63 erfülle ihren Zweck nicht, denn sie wähle als Berechnungsfaktoren nicht die wahren, endgültig festgestellten Daten, sondern nur die am 31. März bekannt gewesenen Faktoren, die sie im übrigen nicht näher darlege. Sie entspreche aber ihrem Wesen nach der Liquidation einer Körperschaft. Nach einem allgemeinen Rechtssatz bestehe die Liquidation aus zwei Phasen, nämlich aus einem vorbereitenden Verfahren und aus einer Schlußabrechnung, die ein für allemal die Beziehungen zwischen der Gesellschaft und den einzelnen Mitgliedern sowie zwischen den einzelnen Mitgliedern festlege. Es gehe daher nicht an, die Liquidation wie die Beklagte „durch aufeinander folgende Angleichungen" vorzunehmen, sondern es seien individuelle Entscheidungen erforderlich, um die Daten festzusetzen, die der Aufstellung und Genehmigung der Schlußbilanz und der Ermittlung der endgültigen individuellen Salden als feststehende Berechnungsfaktoren zugrunde zu legen seien.

Die *Beklagte* entgegnet, die in der Entscheidung Nr. 7/63 enthaltenen Berechnungen könnten zwangsläufig nur vorläufige sein, solange nicht der letzte Betrag eingezahlt sei und alle von den Unternehmen aufgeworfenen Streitfragen ihre Klärung gefunden hätten. Nachdem die bei der Liquidation anzuwendenden allgemeinen Grundsätze festgelegt seien, gebe es nur ein Mittel, um das gesetzte Ziel zu erreichen: die aufeinanderfolgenden Angleichungen. Im übrigen ergebe sich aus dieser Methode keine Diskriminierung zum Schaden dieses oder jenes Unternehmens; es sei schließlich immer Sache der Behörde, die zur Erreichung ihrer Ziele geeigneten Mittel auszuwählen. Die Klägerinnen unterlägen ferner einem Irrtum, wenn sie die Entscheidung

Nr. 7/63 einem dem Privatrecht angehörenden Vorgang gleichsetzten, da doch die öffentlichen Aspekte der Ausgleichseinrichtung klar erkennbar seien.

3. Begründungsmangel

Die *Klägerinnen* machen geltend, die Entscheidung Nr. 7/63 gebe die Berechnungsfaktoren nicht hinreichend bekannt, die der Beschlußfassung der Hohen Behörde zugrunde gelegen hätten. Die Anlagen der Entscheidung enthielten nur die Gesamtergebnisse, nicht die einzelnen Posten, aus denen diese sich zusammensetzten. Daher seien die für die einzelnen klagenden Unternehmen festgestellten ausgleichspflichtigen Mengen überhaupt nicht angegeben. In diesem Zusammenhang könne man sich nicht auf die praktische Unmöglichkeit einer Begründung berufen, denn nichts habe der Mitteilung der einzelnen Additionsposten sowie aller benutzten Berechnungsfaktoren entgegengestanden, da es sich ja um bereits festgestellte und ausgewertete Daten gehandelt habe.

Die *Klägerin* der Rechtssache 57/63 fügt hinzu, die Berufung auf das Amtsgeheimnis gehe fehl, denn dieses Geheimnis bestehe für Informationen über die Beziehungen zwischen den Unternehmen und der Hohen Behörde, nicht aber im vorliegenden Fall, wo es sich um eine multilaterale Rechtsbeziehung zwischen vielen Unternehmen handle und die Daten eines jeden Unternehmens Faktoren der Berechnung der Verbindlichkeiten und Guthaben der anderen Unternehmen darstellten. Zur Berufung der Beklagten auf den Grundsatz, daß die Vermutung für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts spreche, sei zu bemerken, daß dieser Grundsatz nichts mit der für das Privatrecht kennzeichnenden Beweislastregelung zu tun habe. Im Verwaltungsrecht und in der Rechtsordnung der Gemeinschaft stehe das Beweisverfahren wegen des öffentlichen Interesses, das die Ausübung der Verwaltungsrechtsprechung im weiten Sinne beherrsche, unter dem Amtsermittlungsgrundsatz.

Die Klägerinnen bemerken ferner, die Entscheidung Nr. 7/63 sei als Liquidation der Verpflichtungen und Guthaben einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern aufzufassen und hätte als solche bei der Abhängigkeit der eigenen Guthaben oder Verpflichtungen der Unternehmen von denen der anderen nicht nur allen Unternehmen über ihre Guthaben und Verpflichtungen Auskunft erteilen, sondern sie auch in die Lage versetzen müssen, die Guthaben und Verpflichtungen der anderen sowie die Art und Weise ihrer Berechnung zu erfahren. Die Klägerinnen führen aus, dieser Fehler stelle nicht nur einen Ermessensmißbrauch, sondern auch eine Rechtsverletzung dar.

Die *Klägerin* der Rechtssache *55/63* befaßt sich außerdem eingehend mit einigen Unterlagen, die sie zusammen mit der Erwiderung vorgelegt hat, um das Vorliegen dieses Fehlers ihr gegenüber besser darzutun.

Die *Beklagte* entgegnet in der Rechtssache *57/63*, die Auffassung der Gegenseite stütze sich auf die irrige Annahme, daß die Entscheidung Nr. 7/63 der Rechnungslegung des Liquidators einer privaten Gesellschaft vergleichbar sei. In diesem letzteren Falle habe natürlich jeder Gesellschafter das Recht, die Stellung der anderen Gesellschafter kennenzulernen, während im vorliegenden Fall jedes ausgleichspflichtige Unternehmen selbst einen ihm gegenüber möglicherweise begangenen Fehler nachweisen müsse. Im übrigen dürfe auch, abgesehen von der Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses, nicht vergessen werden, daß die Hohe Behörde eine öffentliche Verwaltung sei und deshalb für ihre Rechtshandlungen die Vermutung der Rechtmäßigkeit spreche.

Was die Begründungspflicht anbelange, so beschränke sich diese auf die Angabe der gewählten abstrakten Grundsätze, auf die sich die angefochtene Maßnahme stütze; die Begründung brauche indessen nicht, wie die Klägerin meine, auch eine individuelle Abrechnung zu umfassen. Im übrigen sei die Angabe aller festgestellten und ausgewerteten Daten unzulässig; das

gelte nicht nur für die angefochtene Entscheidung, sondern auch für die individuellen Entscheidungen, die noch gegen die säumigen Unternehmen erlassen würden; dies um so mehr, als nicht ersichtlich sei, in welcher Weise die Faktoren, auf denen die Berechnung der Gesamtergebnisse beruhe, praktisch den Unternehmen hätten zur Kenntnis gebracht werden können.

Die *Beklagte* macht außerdem *in den anderen Rechtssachen* geltend, da es sich im vorliegenden Fall um eine allgemeine Entscheidung handele, könne die Begründung keine Angaben enthalten, die in den später zu erlassenden individuellen Entscheidungen ihren Platz hätten. Nach Angabe der Gründe, weshalb der zugrunde gelegte Parameter *Stromverbrauch/Schrottverbrauch* als richtig anzusehen sei und nach Ausführungen darüber, in welcher Weise die vorläufigen Berechnungen für die Unternehmen erstellt worden sind, die der Anordnung zur Vorlegung der Stromrechnungen nicht nachkamen, bemerkt die Beklagte, die Vorläufigkeit bestimmter Feststellungen in der Entscheidung Nr. 7/63 sowie der Höhe des Ausgleichssatzes sei darauf zurückzuführen, daß die Veranlagungsgrundlage noch nicht endgültig ermittelt sei; auch dieser letztere Umstand mache eine Begründung überflüssig.

Die *Beklagte* führt schließlich *in allen Rechtssachen aus,* der Beitragssatz habe sich durch die angefochtene Entscheidung keineswegs erhöht; es sei zu berücksichtigen, daß dieser Satz neben den verschiedenen für die Ausgleichseinrichtung erforderlichen Summen die von den Unternehmen, welche bei Fälligkeit nicht gezahlt hätten, geschuldeten Zinsen umfasse. Unter diesen Umständen, so folgert die Beklagte, sei es überflüssig gewesen, die angefochtene Entscheidung in diesem Punkt zu begründen; auch könne nicht von einer Verzögerung bei der Festsetzung des neuen Beitragssatzes gesprochen werden.

4. Rechtsverletzung: Unvereinbarkeit mit den Normen des Gemeinschaftsrechts über die Veröffentlichung der Preise

Die *Klägerinnen* machen geltend, die Entscheidung Nr. 7/63 habe nicht etwa nur einen neuen Beitragssatz festgesetzt, der, obgleich vorläufig, sich auf endgültige Daten hätte stützen müssen — vorbehaltlich natürlich der erforderlichen Berichtigungen —, sie habe vielmehr neue Kriterien für die Verteilung der Ausgleichslasten aufgestellt. Die hierdurch eingeführte Neuerung sei so erheblich, daß die einzelnen Unternehmen sie im Zeitpunkt der Preisfestsetzung und der Veröffentlichung der Preistafeln nach Artikel 60 § 2 des Vertrages nicht hätten vorhersehen können.

Demgegenüber — so fahren die Klägerinnen fort — könne die Beklagte sich nicht auf den vom Gerichtshof aufgestellten Grundsatz berufen, daß die Erfordernisse der Rechtssicherheit in gewissem Maße denen des Preisausgleichs weichen müßten; dieser Grundsatz sei mit dem Vorbehalt aufgestellt worden, daß es erfahrenen Produzenten möglich sein müsse, eventuelle Erhöhung des Beitragssatzes in Rechnung zu stellen. Im vorliegenden Fall sei diese Voraussicht völlig unmöglich gewesen.

Die Klägerinnen prüfen dann die Unterschiede und Neuerungen in den der Entscheidung Nr. 7/63 beigefügten Tabellen gegenüber den Anlagen zu den Entscheidungen des Jahres 1960. Sie heben die Bedeutung dieser Unterschiede sowie das Fehlen einer Begründung bei bestimmten Schuldposten hervor. Sie weisen ferner die Beschuldigung zurück, nicht genügend „erfahren" gewesen und den Ausgleichsverpflichtungen nicht nachgekommen zu sein. Abschließend bemerken sie, ihnen könne keine Verantwortung für die erhöhte Belastung, der sie sich nun gegenübersehen, aufgebürdet werden.

Die *Klägerin* der Rechtssache *57/63* rügt außerdem im Zusammenhang mit dem vorliegenden Rechtsgrund die „Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und des Grundsatzes,

daß die Richtigkeit der Handlungen öffentlicher Behörden zu vermuten ist"; ferner macht sie „Ermessensmißbrauch gegenüber der Klägerin" geltend.

Die *Beklagte* erinnert zunächst an die Gründe, weshalb der Abgabensatz nicht als wesentlich erhöht anzusehen sei, und führt dann aus, der Ausdruck „nuovi criteri per una ripartizione degli oneri", auf den sich die These der Gegenseite stütze, sei auf einen Übersetzungsfehler in der italienischen Fassung zurückzuführen, er müsse geändert werden in „nuovi calcoli . . .".

Sie bestreitet in der Rechtssache *57/63* insbesondere, daß die Klägerin eine andere Preis- und Produktionspolitik betrieben haben würde, wenn sie die neuen Belastungen im voraus gekannt hätte, denn bekanntlich würden die Verkaufspreise auf Grund von Angebot und Nachfrage und nicht einfach auf Grund der Produktionskosten bestimmt.

5. Rechtsverletzung: Unvereinbarkeit mit dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft

Die *Klägerinnen* tragen vor, die sich aus der Entscheidung Nr. 7/63 ergebende Erhöhung der Ausgleichslasten schränke namentlich bei der augenblicklichen Marktlage ihre Wettbewerbsfähigkeit einmal im Verhältnis zu den Unternehmen, zu deren Gunsten die Entscheidung Gutschriften von wahrscheinlich beträchtlicher Höhe vorsehe, zum anderen auch im Verhältnis zu den Unternehmen ein, die — zumindest vorerst — auf Grund ihrer Meldungen veranlagt worden seien. Die von den Klägerinnen gerügte Verzerrung des Preisausgleichs ergebe sich daraus, daß die in der Entscheidung Nr. 7/63 vorgesehenen Belastungen und Gutschriften erst jetzt, so viele Jahre nach den Geschäftsvorgängen, an die sie anknüpften, und angesichts einer neuen Marktlage vorgenommen würden.

Auch in diesem Punkt rügt die *Klägerin* der Rechtssache *57/63* zusätzlich einen ihr gegenüber begangenen Ermessensmißbrauch.

Die *Beklagte* entgegnet, die Beitragssätze seien überhaupt nicht erhöht worden, zudem könnten die Klägerinnen sich nicht darüber beklagen, daß sie jetzt zu Zahlungen herangezogen würden, die sie schon in der Vergangenheit hätten leisten müssen; daher bestehe keine Diskriminierung zwischen ihnen und den anderen Unternehmen, die wahre Angaben gemacht und ihre Verpflichtungen pünktlich erfüllt hätten.

In der Rechtssache *57/63* fügt die *Beklagte* außerdem hinzu, der Nutzen der Ausgleichseinrichtung sei unabhängig von den Marktbedingungen, unter denen sie arbeite. Ferner sei es bei einer hoheitlich eingeführten Regelung wie der vorliegenden den Betroffenen nicht gestattet, die eigenen Wünsche und Vorteile geltend zu machen und sich dabei auf die Unmöglichkeit zu einer angemessenen Vorsorge zu berufen.

6. Ermessensmißbrauch: unrichtige Tatsachenfeststellungen und fehlerhafte Bestimmung der ausgleichspflichtigen Schrottmenge

Die *Klägerinnen* der Rechtssachen 56, 57, 58, 59, 61 und 62/63 erinnern zunächst an die Fehlerquelle bei dem von der Beklagten gewählten System der induktiven Feststellung. Sie erläutern dann anhand zahlreicher tatsächlicher Einzelheiten sowie mit Hilfe technischer Überlegungen, weshalb die in der Entscheidung Nr. 7/63 für jedes einzelne Unternehmen enthaltene Feststellung der Veranlagungsgrundlage als unrichtig anzusehen sei; für ihre Behauptungen bieten sie Beweis an.

Die *Klägerin* der Rechtssache *57/63* führt in diesem Zusammenhang aus, der Beitragssatz sei höher als notwendig, denn die Hohe Behörde

— habe den Schrottverbrauch von Gießereien, die zu metallverarbeitenden Betrieben gehörten, nicht berücksichtigt,

— habe den in Gießereien und Stahlwerken tatsächlich verbrauchten, aus anderen Betrieben und Abteilungen desselben Unternehmens stammenden Schrott, der der Ausgleichsabgabe hätte unterworfen werden müssen, von der Abgabe freigestellt,

— habe in die Aufstellung der von den Ausgleichskassen geleisteten Zahlungen die Beträge aufgenommen, die zu Unrecht an Unternehmen als Ausgleich gezahlt worden seien, aber nicht hätten zurückerlangt werden können.

Die *Beklagte* bemerkt in den Rechtssachen *56, 58, 59, 61 und 62/63* vor allem, die Kritik der Klägerinnen sei für die allgemeine Entscheidung Nr. 7/63 ohne Belang und treffe höchstens die zu ihrer Durchführung möglicherweise später noch zu erlassenden individuellen Entscheidungen. Andererseits erlaube gerade der Umstand, daß der in der angefochtenen Entscheidung festgesetzte Beitragssatz vorläufiger Natur sei, etwaigen Fehlern bei der Feststellung der Veranlagungsgrundlage vorzubeugen.

Die Beklagte bestreitet ferner die Richtigkeit des Vorbringens der Klägerinnen; sie betrachtet dieses Vorbringen zum Teil als widersprüchlich oder technisch unrichtig.

In ihrer Entgegnung auf die Ausführungen der Klägerin der Rechtssache *57/63* hebt die *Beklagte* hervor:

— Die fragliche Rüge hätte in dem Zeitpunkt gegen die Ausgleichseinrichtung erhoben werden müssen, in dem die Klägerin die geforderten Zahlungen geleistet habe. Jedenfalls könne die Klägerin die Organisation dieser Einrichtung nicht mit dem Hinweis bemängeln, die Hohe Behörde habe deren Anwendungsbereich nicht über die durch den Vertrag gesetzten Grenzen hinaus ausgedehnt. Die Begründung finanzieller Einrichtungen sei nämlich von der einstimmigen Zustimmung des Ministerrats abhängig, und es sei anzunehmen, daß diese Zustimmung bei Überschreitung dieser Grenzen versagt worden wäre.

— Die Frage der Freistellung des „Eigenanfalls" von der Ausgleichslast habe der Gerichtshof bereits in mehreren Urteilen geklärt.

— Da die Klägerin es ausdrücklich ablehne, Forderungen unter dem Gesichtspunkt von Artikel 40 des Vertrages geltend zu machen, erscheine es logisch, davon auszugehen, daß die Belastung durch die Zahlung nicht geschuldeter, jedoch nicht wiederzuerlangender Beträge von der Gesamtheit der ausgleichspflichtigen Unternehmen zu tragen sei.

B — Der Schadenersatzantrag

Während die *Klägerin* der Rechtssache *57/63* sich vorbehält, eine besondere Schadenersatzklage zu erheben, fordern die *Klägerinnen der anderen Rechtssachen* Ersatz des Schadens, der ihnen durch einen „Amtsfehler" der Beklagten bei der Liquidation des Ausgleichsfonds entstanden sei. Sie machen geltend, diese Liquidation sei mit erheblicher Verspätung erfolgt und habe zu völlig unvorhersehbaren Ergebnissen zu ihren Lasten geführt.

Die Klägerinnen tragen „vorbehaltlich weiterer Ausführungen" die Tatsachen vor, die diesem Antrag zugrunde liegen und angeblich ihren Schaden verursacht haben.

Die *Beklagte* bemerkt, im vorliegenden Fall fehle es an der Anspruchsvoraussetzung eines gegenwärtigen Schadens, denn bis zum Erlaß der individuellen Entscheidungen zur Durchführung der angefochtenen Maßnahme könne den Klägerinnen kein Schaden entstehen. Unter Hinweis auf ihre an anderer Stelle wiedergegebenen Ausführungen macht sie daher geltend, das Vorbringen der Klägerinnen sei nicht stichhaltig und bemerkt außerdem, dieses Vorbringen beziehe sich auf das Verhalten der Hohen Behörde vor Erlaß der Entscheidung Nr. 7/63. Seine Prüfung gehöre daher nicht zum Streitgegenstand.

IV. Verfahren

Das Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Die Klageschrift wurde in den Rechtssachen 55, 56, 57, 58 und 59/63 am 22. Mai 1963 und in den Rechtssachen 61, 62 und 63/63 am 24. Mai 1963 eingereicht.

Durch Beschluß vom 18. Februar 1964 hat der Gerichtshof die Verbindung der vorliegenden Rechtssachen zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung angeordnet.

Am 5. März 1964 hat die Beklagte ihren Rechtsberater Rechtsanwalt Italo Telchini an Stelle des abwesenden Bevollmächtigten Rechtsanwalt Giulio Pasetti als Prozeßbevollmächtigten benannt.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

A — Zum Antrag auf Nichtigerklärung

1. ZUR ZULÄSSIGKEIT DER KLAGE GEGEN DIE ENTSCHEIDUNG NR. 7/63

a) Die Beklagte macht geltend, die Entscheidung Nr. 7/63 sei eine allgemeine Entscheidung, die Klägerinnen könnten sie daher nur anfechten, wenn sie Umstände behaupten könnten, die erheblich für einen ihnen gegenüber begangenen Ermessensmißbrauch sprächen.

Die Klägerinnen vertreten demgegenüber die Auffassung, die Entscheidung Nr. 7/63 sei ein Inbegriff von individuellen Entscheidungen, welche die der Schrottausgleichseinrichtung unterworfenen Unternehmen beträfen. Sie könne daher von jedem dieser Unternehmen aus allen in Artikel 33 Absatz 1 des

Vertrages über die Gründung der EGKS genannten Rechtsgründen angefochten werden. Die Klägerinnen führen hierzu aus, die angefochtene Entscheidung sei an eine bestimmte Gruppe von Adressaten, nämlich an die schrottverbrauchenden Unternehmen gerichtet; sie enthalte auch keine abstrakte Regelung von Sachverhalten, die in der Zukunft eintreten könnten, sondern solle ausschließlich in der Vergangenheit abgewickelte Schrottzukäufe einer bestimmten Anzahl von Unternehmen regeln.

Zur Ermittlung, ob eine Entscheidung der Hohen Behörde allgemeinen oder individuellen Charakter hat, ist insbesondere der Inhalt dieser Entscheidung zu prüfen, damit festgestellt werden kann, ob ihre Vorschriften geeignet sind, in individueller und unmittelbarer Weise auf die Lage der Rechtsunterworfenen einzuwirken.

Die Entscheidung Nr. 7/63 stellt ihrem Inhalt nach noch keine endgültige Abrechnung über die von den einzelnen Unternehmen als Ausgleichsbeitrag geschuldeten Beträge dar; sie befaßt sich nur damit, die für die vorläufige Berechnung des Beitragssatzes erforderlichen allgemeinen Faktoren auf Grund von bekannten und zum Teil noch bestrittenen Daten festzusetzen.

Bei der Festsetzung dieser Faktoren ist die Beklagte im wesentlichen vom Gesamtschrottverbrauch innerhalb des gemeinsamen Marktes ohne Berücksichtigung der von den einzelnen Unternehmen tatsächlich verbrauchten Mengen ausgegangen.

Daher wirkt die Entscheidung Nr. 7/63 ihrem Inhalt nach nicht in individueller und unmittelbarer Weise auf die Rechtslage der schrottverbrauchenden Unternehmen ein.

b) Nach Artikel 33 Absatz 2 des Vertrages sind Klagen der Unternehmen gegen allgemeine Entscheidungen der Hohen Behörde nur zulässig, wenn die Unternehmen Umstände geltend machen, die erheblich für das Vorliegen eines ihnen gegenüber begangenen Ermessensmißbrauchs sprechen. Das Vorbringen

der Klägerinnen zu anderen Rechtsgründen als dem des Ermessensmißbrauchs ist somit unzulässig.

Ferner ist das Vorbringen zum Rechtsgrund des Ermessensmißbrauchs selbst insoweit unzulässig, als die Klägerinnen es auf dieselbe Begründung stützen wie die anderen geltend gemachten Rechtsgründe im Sinne von Artikel 33 Absatz 1 des Vertrages.

Außerdem kann eine Klage gegen eine allgemeine Entscheidung nur auf einen Ermessensmißbrauch gestützt werden, der nach der Behauptung des Klägers „ihm gegenüber" begangen worden ist; dabei müssen die Gründe dargelegt werden, aus denen die angefochtene Entscheidung den Kläger unmittelbar in seinen Interessen verletzt. Da im vorliegenden Fall die angefochtene Maßnahme alle Klägerinnen im gleichen Maße trifft, läßt sich nicht sagen, daß sie die individuellen Interessen der einzelnen Klägerinnen unmittelbar beeinträchtige und deshalb einen Ermessensmißbrauch „ihnen gegenüber" darstelle.

Somit sind keine Umstände geltend gemacht, die erheblich für das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs sprechen würden.

Daher sind die Klagen unzulässig, soweit sie gegen die Entscheidung Nr. 7/63 gerichtet sind.

2. ZUR ZULÄSSIGKEIT DER KLAGE GEGEN DIE SCHREIBEN VOM 8. APRIL 1963

Die vorgenannten Schreiben können trotz ihres scheinbar befehlenden Charakters nicht als Entscheidungen im Sinne des Vertrages angesehen werden. Im übrigen räumen auch die Klägerinnen selbst ein, daß diese Schreiben nicht die Merkmale von anfechtbaren Entscheidungen im Sinne von Artikel 33 des Vertrages aufweisen.

Aus den vorstehend unter 1 genannten Gründen sind daher auch die Klagen gegen die Schreiben vom 8. April 1963 unzulässig.

B — Zum Schadenersatzantrag

Mit Ausnahme der Klägerin der Rechtssache 57/63 machen die Klägerinnen ferner hilfsweise Schadenersatzansprüche geltend: Selbst für den Fall, daß der Gerichtshof die Entscheidung Nr. 7/63 als rechtmäßig ansehen sollte, müsse er einen Amtsfehler der Hohen Behörde bei der Verwaltung und Abwicklung der finanziellen Einrichtung für den Schrottausgleich bejahen.

Wie bereits dargelegt, hat die Hohe Behörde noch keine endgültige Abrechnung aller Guthaben und Verpflichtungen der einzelnen der finanziellen Einrichtung angeschlossenen Unternehmen erstellt. Ferner bestimmt die Entscheidung Nr. 7/63 keineswegs genau den endgültigen Kontenstand, der sich für die einzelnen Unternehmen bei der Abwicklung der genannten Einrichtung ergibt. Sie versucht vielmehr, diese Abwicklung dadurch zu ermöglichen, daß sie zunächst die Berechnungsfaktoren für den vorläufigen Beitragssatz festlegt. Die Entscheidung begründet für die Unternehmen auch keine Rechtspflichten.

Unter diesen Umständen und da die Entscheidung Nr. 7/63 die Möglichkeit der Überprüfung oder Berichtigung der ihr zugrunde liegenden Berechnungen vorsieht, läßt sich zur Zeit nicht feststellen, ob und in welchem Maße die Abwicklung der finanziellen Einrichtung für den Schrottausgleich sowie die endgültige Abrechnung der Guthaben und Verpflichtungen der einzelnen Unternehmen für die Klägerinnen einen Schaden ergeben wird.

Im übrigen haben die Klägerinnen keine konkreten Tatsachen vorgetragen, die dem Gerichtshof die Bemessung des fraglichen Schadens ermöglichen könnten.

Nach allem ist der Antrag auf Schadenersatz unbegründet.

Kosten

Wegen der Schwierigkeit der Fragen, von denen die Zulässigkeit der Klagen gegen die Entscheidung Nr. 7/63 abhängt, erscheint es angemessen, nach Artikel 69 § 3 Absatz 1 der Verfahrensordnung anzuordnen, daß jede Partei ihre Kosten selbst zu tragen hat.

Auf Grund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

auf Grund der Artikel 14, 15, 33 Absätze 1 und 2 sowie des Artikels 40 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,

auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EGKS,

auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere ihres Artikels 69 § 3 Absatz 1,

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden als unzulässig abgewiesen, soweit sie auf die Nichtigerklärung der Entscheidung Nr. 7/63 und der Schreiben vom 8. April 1963 gerichtet sind.**

2. Die Klagen werden als unbegründet abgewiesen, soweit sie auf Schadenersatzleistung gerichtet sind.

3. Jede Partei trägt ihre Kosten selbst.

Luxemburg, den 9. Juni 1964

DONNER HAMMES TRABUCCHI

DELVAUX ROSSI LECOURT STRAUSS

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juni 1964.

Der Kanzler *Der Präsident*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER