Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN MAURICE LAGRANGE

19. Mai 1961

Aus dem Französischen übersetzt

GLIEDERUNG

Seite

I — Die vorliegend vertretenen Rechtsansichten . . . 319

II — Zulässigkeit 321

III — Begründetheit 337

Herr Präsident, meine Herren Richter,

Dieser erste Rechtsstreit über die Anwendung von Artikel 37 wirft sowohl hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen der auf diese Vorschrift gestützten Klagen als auch im Hinblick auf den Umfang der Befugnisse, die der Hohen Behörde darin verliehen sind, sehr heikle Fragen auf und macht es für beide Gesichtspunkte erforderlich, den Gesetzestext unter Berücksichtigung seiner Stellung innerhalb des vom Vertrag geschaffenen Systems erschöpfend auszulegen.

Die beiden Fragenkomplexe — Zulässigkeit und Begründetheit — weisen im übrigen gewisse zusammenhängende Züge auf. Es ist daher zu begrüßen, daß der Gerichtshof die Entscheidung über die von der Beklagten in Form eines „Antrags auf Vorabentscheidung" geltend gemachte Unzulässigkeitseinrede dem Endurteil vorbehalten hat.

I — Die vorliegend vertretenen Rechtsansichten

Zunächst seien die beiden im vorliegenden Fall vertretenen Rechtsansichten in Erinnerung gebracht:

1. *Zur Zulässigkeit*

a) Die *Kläger* vertreten *in erster Linie* die Meinung, für die Rechtfertigung der Zulässigkeit ihrer Klage sei allein auf Artikel 37 zurückzugreifen. Dieser Artikel stelle nämlich eine eigenständige Norm dar, und daher seien die Regeln über die erforderliche *Qualifikation* für die Erhebung der in seinem Absatz 3 vorgesehenen Klage allein durch Auslegung dieser Vorschrift zu bestimmen; eines Rückgriffs auf den Artikel 33 bedürfe es nicht. Es treffe zwar zu, daß lediglich derjenige Mitgliedstaat, welcher der Meinung sei, daß ihm auf Grund einer Handlung oder einer Unterlassung der Hohen Behörde die Gefahr tiefgreifender und anhaltender Störungen

drohe, das Recht habe, den Klageweg zu beschreiten, wenn die Hohe Behörde eine *negative* Entscheidung erlasse, d. h. wenn sie es *ablehne,* das Vorliegen des in Absatz 1 umschriebenen Sachverhalts anzuerkennen. Es müsse aber jeder sonstige Mitgliedstaat und jedes Unternehmen oder jeder Verband, wenn ein berechtigtes Interesse nachgewiesen werde, befugt sein, eine von der Hohen Behörde erlassene *positive* Entscheidung wegen Verstoßes gegen den Vertrag mit allen geeigneten Klagegründen im Rahmen der dem Gerichtshof auf diesem Gebiet zustehenden Befugnis zu unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) anzugreifen.

Hilfsweise machen die Kläger geltend, auch wenn man davon ausgehe, daß Artikel 37 Absatz 3 lediglich einen Unterfall von Artikel 33 darstelle, so könnte doch eine Klage, die sich gegen eine nach Artikel 37 erlassene Entscheidung richte, und zwar auch gegen eine allgemeine Entscheidung, wegen der erweiterten Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes gleichwohl auf die vier Klagegründe von Artikel 33 Absatz 1 gestützt werden. Die Kläger vertreten im übrigen die Ansicht, daß alle mit den Klagen angegriffenen Einzelbestimmungen der angefochtenen Entscheidung, d. h. sowohl Artikel 1, in dem das Bestehen einer Störungslage festgestellt wird, als auch die Artikel 3 und 5, in denen Einfuhrkontingente festgesetzt werden, individueller Natur seien. Müßte die Entscheidung als eine allgemeine Entscheidung betrachtet werden, so wäre sie zudem mit Ermessensmißbrauch den Klägern gegenüber behaftet.

Völlig hilfsweise schließlich und für den Fall, daß der Gerichtshof davon ausgehen sollte, daß sich die Unternehmen ohne Möglichkeit der Bezugnahme auf Artikel 37 lediglich auf Artikel 33 berufen können, tragen die Kläger noch einmal die gleichen Thesen zum individuellen Charakter der Entscheidung sowie zu der Tatsache vor, daß sie betroffen seien, wobei sie dieses Mal ihr Vorbringen allein auf Artikel 33 stützen. In diesem Zusammenhang unterstreichen die Kläger die Unbilligkeit der Ansicht, nach der niemand außer dem Staat, der behauptet, das Opfer von Störungen zu sein, Rechtsschutz beanspruchen könne.

b) Die *Hohe Behörde* stimmt mit den Klägern in einem Punkt ihrer Hauptthesen — Eigenständigkeit von Artikel 37 im Verhältnis zu Artikel 33 — überein. Sie zieht daraus aber die Schlußfolgerung, daß lediglich der durch die Störungen betroffene Staat befugt sei, nach Artikel 37 Absatz 3 eine Klage zu erheben. Zumindest könne ein Klagerecht in derartigen verfassungsrechtlichen Fragen Privatpersonen nicht zustehen.

Hilfsweise betont die Hohe Behörde, selbst wenn man eine Anwendung von Artikel 33 — entweder in Verbindung mit Artikel 37 oder für sich allein — für zulässig halte, so könne doch der angefochtenen Entscheidung sowohl hinsichtlich ihres Artikels 1 als auch ihrer Artikel 3 und 5 ein individueller Charakter nicht zuerkannt werden. Andererseits sei ein „Ermessensmißbrauch gegenüber" den Klägern nicht dargetan worden.

2. In der *Hauptsache* befassen sich die in den Klagen enthaltenen Rügen im wesentlichen mit drei Punkten:

a) Die Kläger bestreiten, daß die Gefahr tiefgreifender und anhaltender Störungen in der belgischen Wirtschaft gegeben ist oder in Aussicht steht.

b) Sie bestreiten, daß die Lage auf eine Handlung oder eine Unterlassung der Hohen Behörde zurückzuführen ist.

c) Sie vertreten die Auffassung, die mit der angefochtenen Entscheidung nach Artikel 37 Absatz 2 getroffenen Maßnahmen hielten sich nicht „im Rahmen dieses Vertrages" („dans les conditions prévues au présent traité"), sondern seien unter Verstoß gegen diese Voraussetzungen getroffen worden.

II — Zulässigkeit

Wie die Parteien anerkennen, ist Voraussetzung für eine Lösung der verschiedenen streitigen Zulässigkeitsfragen, daß völlige Klarheit über die Rechtsnatur der Klage gemäß Arti-

kel 37 gewonnen wird, wobei die Bestimmung der Rechtsnatur der Klage ihrerseits wiederum untrennbar von einer möglichst klaren Vorstellung vom Zweck dieser Vorschrift abhängig ist.

Diese Vorschrift muß im Zusammenhang mit Artikel 2 Absatz 2 gesehen werden, wo es wie folgt heißt:

> „Die Gemeinschaft hat in fortschreitender Entwicklung die Voraussetzungen zu schaffen, die von sich aus die rationellste Verteilung der Erzeugung auf dem höchsten Leistungsstande sichern; sie hat hierbei dafür zu sorgen, daß keine Unterbrechung in der Beschäftigung eintritt, und zu vermeiden, daß im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten tiefgreifende und anhaltende Störungen hervorgerufen werden."

Die Schaffung „der Voraussetzungen, die von sich aus die rationellste Verteilung der Erzeugung auf dem höchsten Leistungsstande sichern", ist der tragende Grundsatz des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl in seiner vom Vertrag gewollten Gestalt. Nähere Ausführungen zu diesem Punkt, den das Schrifttum ausgiebig behandelt hat und der in Ihrer Rechtsprechung stets Anerkennung gefunden hat, erübrigen sich; es mag genügen, beispielsweise auf die sich mit der Frage der Unterstützungstarife befassenden Urteile 19/58 und 3-18, 25 und 26/58 vom 10. Mai 1960, Regierung der Bundesrepublik, Barbara-Erzbergbau u. a., hinzuweisen. Nach dem Vertrag sollten die verschiedenen Vorschriften, die zur Förderung und Aufrechterhaltung „normaler Wettbewerbsbedingungen" im Sinne von Artikel 5 geschaffen worden sind — darunter die lediglich im Notfalle auszuübende Befugnis, „direkt in die Erzeugung und in den Markt einzugreifen" —, zusammen mit den Bestimmungen von Artikel 4 über das Verbot der mit dem gemeinsamen Markt als unvereinbar angesehenen Maßnahmen ausreichen, um die Errichtung und die Funktionsfähigkeit dieses Marktes zu gewährleisten. Aber dieses Ergebnis sollte nur in fortschreitender Entwicklung und ohne wirtschaftliche Umwälzungen erreicht werden. Es ist gerade der Zweck des Abkommens über die Übergangsbestimmungen (wie in dessen § 1 ausdrücklich gesagt wird),

> „die Maßnahmen vorzusehen, die für die Errichtung des gemeinsamen Marktes und zur fortschreitenden Anpassung der Produk-

tion an die neu geschaffenen Verhältnisse erforderlich sind, und gleichzeitig die Möglichkeit zur Beseitigung von Störungen des Gleichgewichts zu geben, die sich aus früheren Verhältnissen ergeben."

Dementsprechend ist insbesondere in § 24 in bezug auf die Kohle folgendes festgelegt:

„Es wird anerkannt, daß im Laufe der Übergangszeit *Schutzeinrichtungen* erforderlich sind, damit *übereilte und gefährliche Produktionsverlagerungen* vermieden werden."

Zu diesem Zweck erlaubt das Abkommen während der Übergangszeit bestimmte Abweichungen von den Vorschriften des Vertrages oder schreibt solche Abweichungen geradezu vor, und Sie wissen, daß § 26 Ziffer 3 hinsichtlich der belgischen Kohle sogar gestattete, den belgischen Markt vom gemeinsamen Markt abzuschließen.

Es ist also der Wille des Vertrages, *daß die Anwendung der Vorschriften über den gemeinsamen Markt auf keinen Fall Umwälzungen in der Wirtschaft eines Mitgliedstaates hervorrufen soll,* wie sich daraus ergibt, daß für die Übergangszeit alle Vorsichtsmaßnahmen getroffen waren, um die Abwendung solcher Gefahren zu ermöglichen. Nach Beseitigung der Unterschiede sollten dann die normalen Regeln zur Anwendung gelangen.

Wie sehr die Verfasser des Vertrages auch auf die Wirksamkeit des von ihnen errichteten Vertragssystems vertraut haben mögen, so haben sie doch die Klugheit besessen, *für die normale Laufzeit* des Vertrages eine Bestimmung zu schaffen, die man oft — und zu Recht — eine Schutzklausel genannt hat: Es ist dies der Artikel 37, der damit als eine Vorschrift erscheint, die ein besonderes Verfahren einführt zum Schutze der Mitgliedstaaten gegen die Gefahr schwerer Störungen in ihrer Wirtschaft, die *gerade infolge der normalen Anwendung* der Vorschriften des Vertrages eintreten können.

Im Lichte dieser Betrachtungsweise ergibt sich, daß die durch Artikel 37 ergänzte Vorschrift des Artikels 2 über die tiefgreifenden und anhaltenden Störungen, was ihr rechtliches

Gewicht angeht, sehr verschieden ist von den Vorschriften des Artikels 3. In Artikel 3 werden die verschiedenen Ziele aufgezählt, um deren Verwirklichung sich die Organe der Gemeinschaft zu bemühen haben; es liegt allerdings auf der Hand, daß diese Ziele weder alle gleichzeitig noch alle in vollem Umfang erreicht werden können: Ein Ausgleich ist unerläßlich, wie der Gerichtshof in seinen Urteilen 8-13/57 vom 21. Juli 1958 über die Rechtmäßigkeit der berühmten Entscheidung Nr. 2/57 betreffend den Schrottausgleich ausgeführt hat:

> „Bei der Verfolgung der in Artikel 3 des Vertrages niedergelegten Ziele hat die Hohe Behörde dafür zu sorgen, daß diese ständig aufeinander abgestimmt werden, falls sie, bei getrennter Würdigung, zueinander im Widerstreit stehen sollten; ist ein solcher Ausgleich nicht möglich, so hat sie dem einen oder dem anderen Ziel zeitweilig den Vorrang einzuräumen, wenn sie dies auf Grund derjenigen wirtschaftlichen Tatsachen oder Umstände für geboten erachtet, die jeweils den Entscheidungen zugrunde liegen, welche sie zur Durchführung der ihr nach Artikel 8 des Vertrages übertragenen Aufgaben erläßt."

Artikel 3 stellt somit einen allgemeinen Rahmen dar, in dessen Grenzen die Hohe Behörde ihre Politik formulieren und betreiben kann.

Ganz anders verhält es sich mit Artikel 2. Hier handelt es sich um eine zwingende Vorschrift, eine unüberschreitbare Grenze für die Tätigkeit der Gemeinschaft: Diese muß es unter allen Umständen vermeiden, im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten tiefgreifende und anhaltende Störungen hervorzurufen. Besteht eine solche Gefahr, so muß die Pflicht, „in fortschreitender Entwicklung die Voraussetzungen zu schaffen, die von sich aus die rationellste Verteilung auf dem höchsten Leistungsstande sichern", d. h., wie wir gesehen haben, der tragende Grundsatz des gemeinsamen Marktes, zurücktreten hinter das andere Gebot, Störungen zu vermeiden. Die Richtigkeit dieses Gedankens ergibt sich auch aus den Bestimmungen von § 26 Ziffer 4 a. E. des Abkommens. Es geht dort um die Befugnis der Hohen Behörde, Subventionen zu Lasten der belgischen Regierung zu genehmigen, sofern die Eingliederung des belgischen Kohlemarktes bei Ablauf der Übergangszeit nicht restlos voll-

zogen sein sollte. Es heißt dort, daß diese Subventionen so schnell wie möglich herabzusetzen sind, daß jedoch „dabei zu vermeiden ist, daß der Umfang der etwaigen Produktionseinschränkungen tiefgreifende Störungen in der belgischen Wirtschaft hervorruft".

Der Grundsatz ist mithin eindeutig. Es ist aber offensichtlich, daß seine *rechtliche Durchführung* äußerst schwierig gewesen wäre, wenn es bei der alleinigen Anwendbarkeit des gemeinen Rechts des Vertrages geblieben wäre. Solche Schwierigkeiten hätten sich nicht so sehr aus den in Artikel 33 enthaltenen Einschränkungen ergeben, welche für die Befugnis des Gerichtshofes zur Würdigung der wirtschaftlichen Tatsachen oder Umstände gelten, denn eine solche Würdigung ist immer möglich, wenn der Vorwurf der „offensichtlichen Verkennung" erhoben wird; sie wären vielmehr eher aus dem Umstand erwachsen, daß die Beurteilung der Frage, ob ein solches Prinzip verkannt wurde, sich nur schwierig in den Rahmen des Verfahrens der Rechtmäßigkeitskontrolle einfügt, zu dem die Nichtigkeitsklage führt. Überdies hätte man es kaum zulassen können, daß die Frage anläßlich irgendeiner beliebigen Klage aufgeworfen werden kann, ohne daß der Staat, dessen Wirtschaft den Behauptungen des Klägers zufolge von tiefgreifenden und anhaltenden Störungen bedroht sein soll, seinerseits irgendeine Beschwerde erhoben hätte.

Deshalb ist ein Sonderverfahren eingeführt worden mit einer besonderen Kompetenz des Gerichtshofes.

Welches ist die genaue Rechtsnatur dieser Kompetenz und der Klage, die zu ihrer Ausübung führen soll?

Sucht man nach Analogien in den nationalen Rechtsordnungen und im Vertrag selbst, den die nationalen Rechtsordnungen beeinflußt haben, so läßt sich sagen, daß die Klage nach Artikel 37 Elemente des Anfechtungsverfahrens und des Verfahrens mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) miteinander verbindet.

Sie weist in ihrer äußeren Gestalt Züge des Anfechtungsverfahrens auf, denn sie ist auf die Nichtigerklärung einer Ent-

scheidung der Hohen Behörde gerichtet, und die Urteilsformel kann nur auf Klageabweisung oder Nichtigerklärung lauten.

Sie ist aber auch — und im Grunde weit stärker — vom Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung geprägt. Dieses Verfahren ist nämlich herkömmlicherweise durch zwei Merkmale gekennzeichnet: einerseits durch die *Befugnisse des Richters,* der nicht nur auf Nichtigerklärung, sondern auch auf Abänderung erkennen und gegebenenfalls Anordnungen erlassen sowie Verurteilungen aussprechen kann, andererseits durch den *Gegenstand des Rechtsstreits,* in dem es um subjektive Rechte und nicht um die objektive Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes geht. Dieses letztere Merkmal ist, wie Sie wissen, von besonderer Bedeutung in Italien und in Belgien, wo es — jedenfalls in der Regel — die Grundlage für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit bildet, wobei zwischen subjektiven Rechten und berechtigten Interessen unterschieden wird.

Es trifft zwar zu, daß der Gerichtshof im Falle des Artikels 37 lediglich die Entscheidung der Hohen Behörde für nichtig erklären kann, doch ist andererseits zu beachten, daß es ihm zumindest in den Urteilsgründen auch obliegt, „den Rahmen" abzustecken, d. h. die großen Linien und die Grenzen anzugeben für die Maßnahmen, welche die Hohe Behörde zu ergreifen hat, um die Störungslage zu beseitigen, eine Aufgabe, die eindeutig über die gewöhnlichen Funktionen des Richters im Verfahren der Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgeht. Das ergibt sich ohne weiteres aus dem Wortlaut von Artikel 37 Absatz 3. Zudem steht der dem betroffenen Staat gewährleistete Schutz, *auf den er allein Anspruch hat* (Artikel 37 Absatz 1), ohne Zweifel einem subjektiven Recht näher als einer objektiven Rechtsregel, deren Beachtung von jedermann verlangt werden könnte.

In Wahrheit sind damit die Grenzen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens überschritten, und wir befinden uns hier, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung sehr richtig ausgeführt hat, viel eher im Bereich föderativen Verfassungsrechts. Artikel 37 gestattet es nämlich, die normale Anwendung des Vertrages zugunsten eines Staates auszusetzen,

dessen wesentliche wirtschaftliche Interessen mit den Belangen der Gemeinschaft in Widerstreit geraten. Ein schiedsrichterlicher Interessenausgleich wird in diesem Fall notwendig, und diese Schiedsfunktion obliegt dem Gerichtshof. Das besagt auch der „Rapport de la délégation française" (S. 42):

> „In diesem sehr speziellen Falle stellt sich die Aufgabe des Gerichtshofes im wesentlichen als die eines *Schiedsrichters* dar, der einen Ausgleich vorzunehmen hat zwischen den Interessen des gemeinsamen Marktes, welche die Hohe Behörde in strenger Anwendung der Vorschriften des Vertrages möglicherweise vortrefflich wahrgenommen hat, und den grundlegenden wirtschaftlichen Interessen eines der Mitgliedstaaten."

Aus diesem Grunde besitzt der Gerichtshof in diesem Falle eine uneingeschränkte Nachprüfungsbefugnis. Jedoch ist, wie weiter aus demselben Bericht zu entnehmen ist,

> „das normale Verfahrensschema nicht abgeändert worden. Zunächst muß die Hohe Behörde befaßt werden, die auf Grund ihres Sachverständnisses und der Art ihrer gewöhnlichen Zuständigkeiten besser qualifiziert ist; die Hohe Behörde hat sodann unter Abkehr von dem strengen Grundsatz der Verteidigung des gemeinsamen Marktes *nach Billigkeit* alle Maßnahmen zu beschließen, die geeignet sind, ‚diesem Sachverhalt unter Wahrung der wesentlichen Interessen der Gemeinschaft ein Ende zu machen', d. h., sie hat selbst den erforderlichen Interessenausgleich vorzunehmen".

Anschließend kann ihre positive oder negative Entscheidung beim Gerichtshof im Klagewege angefochten werden, der damit berufen ist, „bei diesem Schiedsausgleich die höchste Funktion" wahrzunehmen.

Diese Erläuterungen machen ganz deutlich, daß die Nichtigkeitsklage hier lediglich als ein *technisches Hilfsmittel* benutzt wird, das dazu dient, die Hohe Behörde unter größtmöglicher Beachtung der Einheitlichkeit des Verfahrens vor dem Gerichtshof, die den Verfassern des Vertrages sehr am Herzen lag, in den Gang der Dinge einzuschalten. Seiner Rechtsnatur nach ist jedoch dieses Verfahren des Artikels 37 völlig verschieden von dem Verfahren der Rechtmäßigkeitskontrolle gemäß Artikel 33.

Somit befinde ich mich in Einklang mit der Hauptthese der beiden Parteien, was die *Eigenständigkeit* von Artikel 37 im

Verhältnis zu Artikel 33 angeht. Ich stimme infolgedessen mit ihnen darin überein, daß lediglich durch Auslegung von Artikel 37 die Grundsätze zu gewinnen sind, die für die Qualifikation zur Erhebung der Klage gemäß dessen Absatz 3 gelten.

Hier ist nun zu unterscheiden:

1. Zunächst danach, ob die Entscheidung der Hohen Behörde positiver oder negativer Natur ist. *Ist sie negativ,* d. h. lehnt die Hohe Behörde es ab, das Vorliegen der Störungslage oder die Ursächlichkeit der Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde für diese Störungslage anzuerkennen, so ist meiner Ansicht nach — auch insoweit stimme ich mit den Parteien überein — lediglich derjenige Staat klagebefugt, der glaubt, durch die Störungslage betroffen zu sein, und dessen Antrag nicht stattgegeben wurde. Ich bin bereits auf diesen Punkt eingegangen: Artikel 37 ist eine Schutzklausel zugunsten der Mitgliedstaaten, und jedem dieser Staaten ist es überlassen, darüber zu entscheiden, ob ein Antrag auf Anwendung dieser Klausel zweckmäßig ist. Der Wortlaut von Artikel 37 Absatz 1 bestätigt diese Auslegung, und was für die Befassung der Hohen Behörde gilt, muß auch für die Befassung des Gerichtshofes gelten, wenn die Hohe Behörde dem Antrag nicht entsprochen hat.

2. Sehr viel heikler ist dagegen die Frage, wer im Falle einer *positiven Entscheidung* klagebefugt ist, und insoweit stimmen die Parteien nicht mehr überein. Hier nun ist eine neue Unterscheidung einzuführen, und zwar je nachdem, ob Gegenstand des Rechtsstreits die Frage der Anerkennung des in Absatz 1 umschriebenen Sachverhalts ist, d. h. das Bestehen einer Störungslage und der Kausalzusammenhang zwischen einer Handlung oder einer Unterlassung der Hohen Behörde und dieser Störungslage, oder ob Gegenstand des Verfahrens die von der Hohen Behörde zur Beseitigung dieser Störungslage beschlossenen Maßnahmen sind.

a) Hinsichtlich des ersten Falles bin ich der Ansicht, daß alle Staaten der Gemeinschaft und nicht nur der durch die Störungen betroffene Staat klagebefugt sind, nicht jedoch die Unternehmen oder die Unternehmensverbände. Es handelt sich

hier, wie wir gesehen haben, um einen schiedsgerichtlichen Ausgleich zwischen den grundlegenden wirtschaftlichen Interessen eines Mitgliedstaates und den wesentlichen Interessen der Gemeinschaft. Ich bin der Auffassung, daß *jeder Mitgliedstaat berechtigt ist, die allgemeinen Interessen der Gemeinschaft,* an deren Gründung er mitgewirkt hat und der er nach Artikel 1 des Vertrages angehört, *geltend zu machen.* Es sei daran erinnert, daß von den Mitgliedstaaten keine besonderen Voraussetzungen, nicht einmal der Nachweis eines Interesses, für die Erhebung der Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 33 gefordert werden: Jede beliebige Entscheidung der Hohen Behörde kann von ihnen auf Grund dieser Vorschrift angegriffen werden. Es wäre in der Tat merkwürdig, wenn ihnen das Klagerecht in Ansehung einer Entscheidung versagt würde, die geeignet sein kann, „die wesentlichen Interessen der Gemeinschaft" — die im übrigen teilweise mit ihren eigenen Interessen übereinstimmen können — in Gefahr zu bringen. Selbstverständlich müßte dasselbe Recht dem Rat zuerkannt werden.

Dagegen erscheint es mir nicht möglich, ein Recht der Unternehmen und Unternehmensverbände anzuerkennen, diese „wesentlichen Interessen der Gemeinschaft" in einem derartigen Rechtsstreit zu verteidigen, der auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten und der Gemeinschaft liegt. Es ist ganz natürlich, daß die Unternehmen des durch die Störungen betroffenen Mitgliedstaates nicht befugt sind, anstelle der Regierung ihres Landes selbst die Frage zu beurteilen, ob tiefgreifende Störungen in der nationalen Volkswirtschaft vorhanden sind oder ob es zweckmäßig ist, unter Berufung auf diese Störungslage um Anwendung der Schutzklausel zu ersuchen. Es wäre dann aber unverständlich, wenn andere Unternehmen, die ihre Tätigkeit in demselben Lande oder in anderen Ländern der Gemeinschaft ausüben, berechtigt wären, die Rolle eines Verteidigers der Gemeinschaft zu übernehmen, wenn kein Staat dies für angebracht gehalten hat. Ist es nicht im übrigen ungewöhnlich und, wie ich offen gestehe, sogar etwas anstößig, daß ein privates Unternehmen sich zum Richter aufwirft über das Bestehen einer die Gesamtwirtschaft eines fremden Staates schädigenden Störungslage,

über die Schwere dieser Störungslage und ihre Ursachen? Zudem kann die Aussetzung der normalen Anwendung des Vertrages hinsichtlich der Vorschriften über den gemeinsamen Markt nicht eine Verletzung von „Grundrechten" des einzelnen darstellen, wie sie zum Beispiel durch das Grundgesetz der Bundesrepublik geschützt werden. *Gegenüber den Unternehmen* macht sich diese Aussetzung durch Maßnahmen bemerkbar, die zum wirtschaftlichen Interventionismus gehören und als solche in jedem Land möglich sind. Lediglich *im Verhältnis zu den Staaten* hat die Frage verfassungsrechtlichen Charakter. Daher könnte ein derartiger Rechtsstreit jedenfalls nicht verhandelt werden, ohne daß der betroffene Staat an dem Verfahren beteiligt würde, denn er ist der eigentliche Beklagte. Das Verfahren nach Artikel 37 kann nur von ihm in Gang gebracht werden, und in diesem sehr speziellen Falle hat die Hohe Behörde, obwohl sie kein Rechtsprechungsorgan ist, doch tatsächlich in einem gewissen Umfang die Funktion eines erstinstanzlichen Gerichts. Zwar sieht unsere Verfahrensordnung keine derartige Verfahrensbeteiligung von Amts wegen vor, doch nach allgemeinen Grundsätzen dürfte sie geboten sein, insbesondere vor einer Gerichtsinstanz, an der, wie am Gerichtshof, die Untersuchungsmaxime gilt. Eine solche Beteiligung wäre für den Fall, daß der Klage stattgegeben werden sollte, auch das einzige Mittel, um eine etwaige Drittwiderspruchsklage zu vermeiden, deren Zulässigkeit keinen Bedenken unterliegen würde, was dazu zwingen würde, das Verfahren neu zu beginnen. Dieses Ergebnis wäre um so schwerwiegender, als in der Zwischenzeit das Urteil des Gerichtshofes vollstreckbar wäre und infolgedessen die möglicherweise bereits ergriffenen oder noch in der Durchführung befindlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Störungslage für nichtig erklärt oder abgeändert würden und damit Störungen gerichtlichen Ursprungs zu den Störungen wirtschaftlichen Ursprungs hinzutreten würden.

b) Prüfen wir nun den zweiten Fall der Klage gegen eine positive Entscheidung, d. h. der Klage, die sich gegen die zur Beseitigung der Störungslage beschlossenen *Maßnahmen* richtet.

Prüft man den Zweck dieser Maßnahmen anhand von Artikel 37, so kann die Lösung nur die gleiche sein. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen geeignet sein, der Störungslage unter Wahrung der wesentlichen Interessen der Gemeinschaft ein Ende zu machen. Es geht somit um nichts anderes als die Ausübung der in Artikel 37 verankerten Schiedsbefugnis; hierzu ist es erforderlich, die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen und ein Werturteil abzugeben über alle die verschiedenartigen Maßnahmen, mit deren Hilfe eine billige Lösung des Konflikts erzielt werden kann. Eine derartige Würdigung ist aber ebenso wie die erste im Anfechtungsverfahren nicht möglich. Andererseits sind aus den soeben dargelegten Gründen lediglich die übrigen Mitgliedstaaten befugt, bei einer derartigen Auseinandersetzung die Interessen der Gemeinschaft zu vertreten.

Eine Schwierigkeit jedoch, und zwar die bei weitem problemreichste dieser Rechtssache, bleibt bestehen, die mit dem in Artikel 37 Absatz 2 enthaltenen Tatbestandsmerkmal „im Rahmen dieses Vertrages" („dans les conditions prévues au présent traité") zusammenhängt. Man kann sich nämlich fragen, ob dieses Merkmal nicht für die Ausübung der in Artikel 37 normierten Schiedsbefugnis eine genaue Grenze angibt, die als Rechtsvorschrift anzusehen ist und deren Verletzung im Wege einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 33 gerügt werden könnte. Damit erschiene einerseits ein Verfahren der Rechtmäßigkeitskontrolle möglich, weil eine Rechtsregel vorhanden ist, und andererseits ließe sich in diesem Punkte leichter eine Klagebefugnis der Unternehmen annehmen, insofern als diese nach dem Vertrag berechtigt sind, etwaige rechtswidrige Entscheidungen, die sie beschweren, anzugreifen.

Hiermit stellt sich das im innerstaatlichen Recht wohlbekannte und schwierige Problem der Überschneidung verschiedener Rechtswege und, insbesondere im Verwaltungsrecht, die Frage, in welchem Umfang die Nichtigkeitsklage zulässig ist in einem Bereich, der dem Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung unterliegt. So unterscheidet die französische Rechtsprechung auf dem Gebiet der verwaltungsrechtlichen Verträge (z. B. der Verträge über die Konzession öffentlicher Dienste)

zwischen dem Konzessionsnehmer, dem Vertragspartner, der sich gegenüber der öffentlichen Verwaltung lediglich vor dem für Streitigkeiten aus dem Vertrag zuständigen Richter auf die Bestimmungen dieses Vertrages berufen kann, und den Benutzern des öffentlichen Dienstes, die im Gegensatz dazu berechtigt sind, im Wege der Nichtigkeitsklage gegen eine Verwaltungsverfügung vorzugehen, mit der es abgelehnt wird, zu ihren Gunsten eine Bestimmung des Vertrages anzuwenden (Conseil d'État vom 21. Dezember 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli in Bordeaux, Rec. S. 961, Schlußanträge Romieu).

Was den Artikel 37 anbelangt, so ist diese Frage der Überschneidung mit der Nichtigkeitsklage nach Artikel 33 wiederholt von verschiedenen Autoren behandelt worden (hierauf wurde sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung hingewiesen), doch sind weder für das eine noch für das andere Ergebnis wahrhaft überzeugende Argumente vorgebracht worden.

Meiner Ansicht nach hängt alles davon ab, wie das Satzstück „im Rahmen dieses Vertrages" („dans les conditions prévues au présent traité") auszulegen ist. Geht man davon aus, daß eine wörtliche Auslegung dieser Wendung am Platz ist, so ergibt sich, wie wir soeben gesehen haben, daß eine Befugnis „Dritter", d. h. der durch die Maßnahmen betroffenen Unternehmen, zur Durchführung eines Anfechtungsverfahrens nach Artikel 33 denkbar wäre. Wenn man sich dagegen für eine geschmeidigere Auslegung zu entscheiden hat, und zwar dahingehend, daß die Anwendung der in Frage stehenden Bestimmung mehr oder weniger eng mit der Gesamtwürdigung verknüpft ist, welche die Hohe Behörde und der Gerichtshof in Wahrnehmung ihrer Schiedsrichteraufgabe vornehmen müssen, so wäre kein Raum mehr für ein „isoliertes" Nichtigkeitsverfahren.

Ich meinerseits bin der Ansicht, daß im vorliegenden Fall vernünftigerweise von einer wörtlichen Auslegung nicht ausgegangen werden kann. Die in Artikel 37 vorgesehene Schutzklausel hat, wie wir gesehen haben, den Zweck, *zeitweilig die normalen Grundsätze des gemeinsamen Marktes zurücktreten*

zu lassen, damit der Eintritt schwerwiegender Störungen im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates vermieden und die schnellstmögliche Abwendung der Störungsgefahr ermöglicht wird. Es leuchtet ein, daß die Schutzklausel des Artikels 37 jeden Sinn verliert, wenn nicht bestimmte Durchbrechungen derjenigen Vorschriften des Vertrages zulässig sind, welche den Markt in seinem Inhalt bestimmen, d. h. im wesentlichen des Artikels 2 Absatz 2 und des Artikels 4. Insbesondere kann die vorläufige Festsetzung von Einfuhr- und Ausfuhrkontingenten als unerläßlich erscheinen. Wenn die normale Anwendung des Vertrages — unter Einsatz aller nach diesem Vertrag zulässigen Maßnahmen — zur Abwendung der Störungsgefahr ausreichen würde, so müßten ganz einfach diese Bestimmungen angewendet werden; geschähe dies nicht, so brauchte der betroffene Staat lediglich das für diesen Fall vorgesehene Verfahren in Gang zu setzen, nämlich das Verfahren des Artikels 35. Zwar wären dabei immer noch die in Artikel 33 niedergelegten Beschränkungen der Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes zu beachten, aber in einer Lage, in der die Gefahr schwerer Störungen im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates besteht, wären diese Beschränkungen zweifellos von geringfügiger Bedeutung. Es ist jedenfalls nicht vorstellbar, daß die Verfasser des Vertrages die Absicht gehabt haben könnten, ein so mächtiges Gebäude wie das des Artikels 37 nur deshalb zu errichten, um einen derart bescheidenen Spalt zu verschließen: Das hieße wahrhaftig mit Kanonen nach Spatzen schießen.

Ich bin daher der Auffassung, daß die in Artikel 37 enthaltene Wendung „im Rahmen dieses Vertrages" („dans les conditions prévues au présent traité") in dem Sinne aufzufassen ist, daß die zu ergreifenden Maßnahmen die Vorschriften des Vertrages beachten müssen, *soweit dies überhaupt nur mit ihrem Zweck vereinbar ist.* Das bedeutet z. B., daß die im Vertrag vorgesehenen Einrichtungen in den vorgesehenen Formen zu benutzen sind, daß im Zusammenhang mit den getroffenen Maßnahmen Diskriminierungen zu vermeiden sind usw.

Der Vertrag enthält aber, so hat man uns erklärt, eine Änderungsklausel, nämlich den Artikel 95 Absätze 3 und 4; er

sieht ein Verfahren zur Begründung neuer Kompetenzen vor (Artikel 95 Absatz 1). In diesen beiden Fällen ist einstimmige Zustimmung des Rates erforderlich; selbst in einem bescheideneren Fall, dem des Artikels 58 über die Erklärung der Krisenlage, ist die Zustimmung des Rates erforderlich. Überdies dürfen in all diesen Fällen die grundlegenden Bestimmungen der Eingangsartikel 2, 3 und 4 niemals angetastet werden. Wie kann man annehmen, Artikel 37 gestatte, daß nach bloßer Anhörung des Rates über die Verbote von Artikel 4 hinweggegangen wird?

Die Antwort ist einfach. Einmal geht es im Falle des Artikels 95 darum, die für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes maßgeblichen Bestimmungen endgültig abzuändern oder anzupassen. Hier dagegen geht es darum, diese Bestimmungen *vorläufig außer Kraft zu setzen,* was etwas ganz anderes ist. Überdies ist einleuchtend, daß das Erfordernis einer wenn auch nur mit einfacher Mehrheit zu erteilenden Zustimmung des Rates (wie jeder weiß, handelt es sich übrigens um eine „gewogene" Mehrheit) den Staat, der sich über Störungen in seiner Volkswirtschaft beklagt — und der sehr wohl im Gegensatz zur Mehrheit der übrigen Staaten stehen kann —, jeder Garantie berauben würde.

Das Problem ist jedoch darum nicht weniger heikel, denn es liegt hier, wie nur allzu offenkundig ist, ein Konflikt zwischen dem Buchstaben des Gesetzes und seinem Zweck vor; sollten Sie der Meinung sein, daß von einer wörtlichen Auslegung auszugehen sei, so wäre es, wie wir soeben gesehen haben, einigermaßen schwierig, den völligen Ausschluß der Anfechtungsklage nach Artikel 33 zu rechtfertigen. Der Grundsatz der Eigenständigkeit des Artikels 37 müßte zweifellos in dem Punkt, mit dem wir uns hier befassen, d. h. hinsichtlich der Frage, ob die getroffenen Maßnahmen mit den Vorschriften des Vertrages in Einklang stehen, eine Ausnahme erleiden.

Ich meinerseits bin aus all den bereits dargelegten Gründen der Auffassung, daß für die Auslegung keine Bemühungen gescheut werden dürfen.

Vielleicht ist es weiterhin möglich, ein von der Hohen Behörde zugunsten einer „geschmeidigen" Auslegung des Tatbestandsmerkmals „dans les conditions prévues au présent traité" vorgetragenes zusätzliches Argument in Betracht zu ziehen. Der deutsche Text nämlich übersetzt diese Wendung mit *„im Rahmen dieses Vertrages"*, d. h. wörtlich *„dans le cadre* de ce traité", während in anderen Bestimmungen (Artikel 4, 5 und 8), wo dieselbe Wendung „dans les conditions prévues au présent traité" anzutreffen ist, andere Übersetzungen gewählt worden sind — die übrigens alle voneinander abweichen. Die deutsche Übersetzung führt somit in jedem einzelnen Fall sehr interessante Nuancierungen ein, die jeweils von der Art oder dem Gegenstand des in Rede stehenden Textes abhängig sind. Es unterliegt nun keinem Zweifel, daß in bezug auf Artikel 37 die Wendung „dans le cadre de ce traité" (besser „du présent traité") genau derjenigen Auslegung entspricht, die mir als die einzig vernünftige erscheint und für die ich mich aus diesem Grunde ausgesprochen habe. Dieses Argument hat selbstverständlich nur geringe rechtliche Bedeutung, da der französische Text allein maßgebend ist; es kann ihm aber vielleicht ein gewisser Wert als Indiz für den Willen der Verfasser des Vertrages im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses beigemessen werden.

Geht man von der „geschmeidigen" Auslegung aus, dann ist meiner Ansicht nach auch in diesem Punkt kein Raum mehr für ein besonderes Anfechtungsverfahren nach Artikel 33. Die Antwort auf die Frage, ob die Bestimmungen des Vertrages eingehalten worden sind, hängt nämlich im wesentlichen ab von der Art und dem Zweck der ergriffenen Maßnahmen sowie ihrer Notwendigkeit für die Erreichung der Ziele der in Frage stehenden Vorschrift, nämlich innerhalb kürzester Frist die Störungsgefahr unter Wahrung der wesentlichen Interessen der Gemeinschaft abzuwenden. Die dem Handeln der Hohen Behörde mit der in Frage stehenden Vorschrift gesteckte Grenze hat dann nicht mehr den Charakter einer objektiven Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, sondern wird zu einem der Faktoren, die bei der von der Hohen Behörde und gegebenenfalls vom Gerichtshof vorzunehmenden subjektiven Gesamtwürdigung zu berücksichtigen sind.

Abschließend bin ich der Auffassung, daß die Klagen weder auf der Grundlage des Artikels 33 zulässig sind — weil vorliegend für ein Anfechtungsverfahren kein Raum ist — noch auf der Grundlage des Artikels 37, weil Kläger nicht einer der Mitgliedstaaten oder der Rat ist.

Sollten Sie sich indessen dieser Ansicht insbesondere hinsichtlich der auf Nichtigerklärung der „ergriffenen Maßnahmen" (Artikel 3 und 5 der angefochtenen Entscheidung) lautenden Anträge insoweit nicht anschließen, als diese Anträge begründet werden mit dem Vorwurf, „der Rahmen dieses Vertrages" („les conditions prévues au présent traité") sei nicht beachtet worden, so müßten Sie prüfen, ob und inwieweit die Klagen die in Artikel 33 vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen. Ließe sich die angefochtene Entscheidung als eine die Kläger „betreffende individuelle Entscheidung" ansehen?

In Anwendung Ihrer Rechtsprechung, die auf diesem Gebiet besonders großzügig ist (Urteile 7 und 9/54 vom 23. April 1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises, RsprGH II d 87/88; Urteil 18/57 vom 20. März 1959, Nold, RsprGH V d 111/112; Urteil 24 und 34/58 vom 15. Juli 1960, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'est de la France et autres, RsprGH VI d 615; Urteil 30/59 vom 23. Februar 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, RsprGH VII d 37), könnten Sie sich vielleicht veranlaßt sehen, die angefochtene Entscheidung, die lediglich an die belgische Regierung gerichtet ist, als individuelle Entscheidung anzusprechen und anzuerkennen, daß sie die Kläger „betrifft", weil sie deren Interessen berührt.

Trotzdem mögen gewisse Zweifel berechtigt erscheinen. Im vorliegenden Fall nämlich geht es um einen Rechtsakt, der die Voraussetzungen einer für Belgien geltenden allgemeinen Regelung festlegt, die ein System von Einfuhr- und Ausfuhrkontingenten mit Höchstmengen zum Inhalt hat. Es ist dies geradezu der Modellfall eines allgemeinen und unpersönlichen Aktes. Zwar wirkt sich die Entscheidung gegenüber den Rechtsunterworfenen nicht unmittelbar aus, doch macht sie es der belgischen Regierung *zur Pflicht,* Ausführungsmaßnahmen zu

ergreifen, die ihrerseits wieder, wenn auch auf zweiter Stufe, Maßnahmen mit Rechtssatzcharakter sind. Die Lage ist hier also völlig anders als insbesondere im Falle Nold, wo die angefochtenen Entscheidungen (wie Sie ausgeführt haben) „mit gewissen Auflagen und Einschränkungen die vorerwähnten Regelungen und den genannten Vertrag (es handelte sich um Handelsregelungen und um einen Gesellschaftsvertrag der Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften) *genehmigt* und somit über die Rechtswirksamkeit konkreter Beschlüsse bestimmter einzelner Unternehmen befunden" hatten. Vorliegend ist ein Sachverhalt gegeben, der große Ähnlichkeit aufweist mit einer im innerstaatlichen Raum möglichen Fallgestaltung der Art, daß ein *Gesetz* ergeht, welches die großen Züge und die wesentlichen Grundsätze einer Kontingentierungsregelung festlegt und hinsichtlich der näheren Einzelheiten der Durchführung auf *Verordnungen* verweist. Läßt man eine unmittelbare Klage von Privatpersonen gegen einen Akt zu, der im staatlichen Bereich normalerweise in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen würde, und betrachtet man denselben Akt als individuelle, ein bestimmtes Unternehmen betreffende Entscheidung, sofern er im Rahmen der Gemeinschaft ergeht, so ist dies, wie ich ausgeführt habe, sehr wohl geeignet, zumindest gewisse berechtigte Zweifel zu erwecken.

Was das Vorliegen eines „Ermessensmißbrauchs gegenüber" den Klägern anbelangt — diese Frage würde sich stellen, sofern die Entscheidung als eine allgemeine Entscheidung betrachtet würde —, so werde ich diesen Punkt gleich anschließend im Zusammenhang mit der Begründetheit prüfen, denn Ihrer Rechtsprechung zufolge handelt es sich hierbei stets um eine Frage der Begründetheit, insofern nämlich, als sich die Zulässigkeit allein schon aus dem Umstand ergibt, daß der Klagegrund geltend gemacht wird (Urteil 3/54, Assider, RsprGH I d 146).

III — Begründetheit

Ebenfalls nur hilfsweise werde ich die Frage der Begründetheit in aller Kürze prüfen.

1. *Was das Vorhandensein einer Lage angeht, aus der sich die Gefahr tiefgreifender und anhaltender Störungen in der belgischen Wirtschaft ergibt,* so bestreiten die Kläger, daß die belgische Volkswirtschaft an Störungen krankt, die den nach Artikel 37 Absatz 1 erforderlichen Stärkegrad erreichen. Sie sind der Ansicht, es bestehe kein Anlaß für die Vermutung, daß ein gewisser weiterer Rückgang des Absatzes an belgischer Kohle, wie er sich auch in den sonstigen kohlefördernden Ländern der Gemeinschaft bemerkbar mache, Störungen dieser Art hervorrufen werde.

Der Kläger in der Rechtssache 3/60 gibt Zahlen an, die diese Ansicht untermauern sollen. Er trägt insbesondere vor, im September 1959 hätten die Bergarbeiter in Belgien nur einen Anteil von 3,5 % aller Lohnempfänger gestellt. Da in Belgien die Vollbeschäftigung herrsche, müsse für die entlassenen Bergleute die Möglichkeit bestehen, ohne Schwierigkeit in den anderen Zweigen der belgischen Wirtschaft einen Arbeitsplatz zu finden. Der Kläger unterstreicht überdies die Steigerung der belgischen Industrieproduktion, der Ausfuhr, der Bankeinlagen, der Sparguthaben und der Nachfrage nach belgischen Industrieerzeugnissen. Er veranschlagt den Anteil des Bergbaus am Bruttosozialprodukt mit 4 % und bestreitet die Zahl von 12 %, die die Hohe Behörde in den Erwägungen der angefochtenen Entscheidung erwähnt.

Die Hohe Behörde wendet diesem Vorbringen gegenüber zunächst ein, die Verfasser des Vertrages hätten selbst anerkannt, daß ein enger Zusammenhang zwischen der Produktionstätigkeit des Bergbaus und der belgischen Gesamtwirtschaft bestehe; dies gehe aus § 26 Ziffern 1 und 4 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen hervor. Aus diesen Bestimmungen folgert die Hohe Behörde, die Verfasser des Vertrages hätten der belgischen Kohleförderung einen höheren Rückgang als um 900 000 Tonnen jährlich nicht zumuten wollen, da eine stärkere Schrumpfung der belgischen Gesamtwirtschaft schwere Schäden hätte zufügen können. Die belgische Förderung habe sich aber im Zeitraum von drei Jahren um 7 Millionen Tonnen verringert. Die Hohe Behörde bestreitet, daß in

Belgien 1959 die Vollbeschäftigung geherrscht hat. Sie legt eine statistische Übersicht vor, aus der hervorgeht, daß der Prozentsatz der Arbeitslosen im Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten von 3,25 % im Jahre 1957 auf 5,05 % im Jahre 1958 und auf 5,55 % im Jahre 1959 angestiegen ist. Im Kohlenbergbau habe die Zahl der Arbeitslosen 1 132 im Jahre 1957, 9 706 im Jahre 1958 und 20 571 im Jahre 1959 betragen. Gleichzeitig sei der Absatz an Kohle rückläufig gewesen und hätten die Haldenbestände weiter zugenommen. Die Hohe Behörde weist schließlich darauf hin, daß nicht nur der Ministerrat, sondern auch das Parlament ihre Ansicht über die Beurteilung der Kohlesituation in Belgien und ihrer Auswirkungen auf die belgische Gesamtwirtschaft geteilt haben.

Meine Herren, diese Ausführungen erscheinen mir in Verbindung mit dem in den Akten befindlichen Belegmaterial durchschlagend. Es sei lediglich hinzugefügt, daß die Bedeutung des Kohlenbergbaus in der *Regional*wirtschaft derart groß ist, daß die schweren Störungen, die bei uneingeschränkter Anwendung der Vorschriften über den gemeinsamen Markt in den empfindlichsten Gegenden zwangsläufig eintreten würden, ohne jeden Zweifel ein Element der Unordnung darstellen würden, das die gesamte Wirtschaft des Landes in Mitleidenschaft zöge.

2. *Kausalzusammenhang zwischen einer Handlung oder einer Unterlassung der Hohen Behörde und der Störungslage*

Sie kennen die Ansicht der Kläger: Unterstellt, es sei eine Störungslage gegeben, so ist sie doch nicht auf eine Handlung der Hohen Behörde, d. h. ein im Rahmen des Vertrages erfolgtes Eingreifen, zurückzuführen (was im übrigen von niemandem behauptet wird). Die Störungslage beruhe ebensowenig auf einer Unterlassung der Hohen Behörde, denn Voraussetzung dafür wäre die Möglichkeit zum Handeln gewesen. Die Hohe Behörde berufe sich darauf, daß es ihr unmöglich gewesen sei, gemäß Artikel 58 ein System der Erzeugungsquoten einzuführen, da der Ministerrat im Jahre 1959 seine Zustimmung

versagt habe; Artikel 37 dürfe jedoch nicht zu einer Umgehung dieser Ablehnung verwandt werden. Es bestehe kein Kausalzusammenhang zwischen der Untätigkeit, zu der sich die Hohe Behörde auf Grund dieses Umstandes gezwungen gesehen habe, und der besonderen Störungslage in der belgischen Wirtschaft.

Meine Herren, hinsichtlich dieses letzten Punktes haben die Kläger recht. Die Hohe Behörde ist davon überzeugt, daß das spezifische belgische Problem und mit ihm gleichzeitig das allgemeine Problem der Kohlenkrise in der Gemeinschaft gelöst worden wäre, wenn 1958 Erzeugungsquoten eingeführt worden wären. Der Ministerrat war jedoch gegenteiliger Meinung; es wird angenommen, daß er recht gehabt hat, und es steht fest, daß die Hohe Behörde sich nicht des Verfahrens nach Artikel 37 bedienen dürfte, um einen Sachverhalt zu meistern, der unter Artikel 58 zu subsumieren ist. Das wäre ein Verfahrensmißbrauch, d. h. ein klarer Ermessensmißbrauch. Ich bin daher der Ansicht, daß es von seiten der Beklagten sehr unklug ist, wenn sie sich auf den von ihr im Jahre 1959 erlittenen Mißerfolg beruft, um ihr späteres Vorgehen nach Artikel 37 *rechtlich* zu begründen.

In Wahrheit aber hat Artikel 37 eine andere Zweckbestimmung als Artikel 58, denn er dient zur Abwehr der Gefahr schwerer Störungen in der Wirtschaft eines Mitgliedstaates, während Artikel 58 als Mittel zur Bekämpfung einer Krisenlage innerhalb des Gesamtbereichs der Gemeinschaft gedacht ist, die für eines der in den Rahmen des Vertrages fallenden Erzeugnisse entstanden ist.

Das eigentliche Problem liegt darin, was unter „einer Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde" im Sinne von Artikel 37 zu verstehen ist.

Ich bin der Auffassung, daß über dieses Problem nur in der Weise Klarheit gewonnen werden kann, daß der Artikel 37 in Beziehung gesetzt wird zu Artikel 2 Absatz 2, dessen Anwendung er, wie wir eingangs gesehen haben, sicherstellen soll. Diese beiden Vorschriften regeln den Fall, daß das normale Spiel des gemeinsamen Marktes in der vom Vertrag gewollten und näher ausgestalteten Form zu Störungen im Wirtschafts-

leben eines der Mitgliedstaaten führt. Die eigentliche Ursache der Störungen ist daher *der gemeinsame Markt selbst,* d. h. die vom Vertrag bewirkte Integration. Wenn Artikel 37 von einer Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde spricht, so bedeutet dies, daß die Hohe Behörde, welche „die Aufgabe hat, für die Erreichung der in diesem Vertrag festgelegten Zwecke nach Maßgabe des Vertrages zu sorgen" (Artikel 8), d. h. in erster Linie für das einwandfreie Funktionieren des gemeinsamen Marktes, nicht zu verhüten vermag, daß das einwandfreie Funktionieren die Gefahr von Störungen im Wirtschaftsleben eines Staates hervorruft, und zwar deswegen, weil ihr in der normalen Anwendung des Vertrages gewisse Handlungen und Unterlassungen vorgeschrieben sind.

Es ist infolgedessen gleichgültig, ob das Verhalten der Hohen Behörde darauf beruht, daß eine Ermessensbefugnis ausgeübt wurde, oder darauf, daß ihr die rechtliche Grundlage für ein Handeln fehlte. Man kann sogar sagen, daß sie im ersten Falle, d. h. dann, wenn rechtlich die Möglichkeit des Handelns gegeben ist, *verpflichtet* ist, diese Möglichkeit auszunutzen, um die Störungslage zu beseitigen, selbst wenn dies nicht im Interesse des gemeinsamen Marktes in seiner Gesamtheit läge. Wir haben bereits gesehen, daß der Artikel 37 wenig sinnvoll wäre, wenn nur diese Fallgestaltung denkbar wäre. Der wirklich interessante Fall, in dem die Schutzklausel ihre volle Wirksamkeit zu entfalten hat, ist gegeben, wenn die Hohe Behörde in der Anwendung der Vorschriften des Vertrages über den gemeinsamen Markt nicht die Mittel zur Abwendung der Störungsgefahr findet, d. h. dann, wenn es erforderlich ist, bestimmte dieser Vorschriften für den Markt vorläufig außer Kraft zu setzen. Und genau das ist vorliegend der Fall.

3. *Verstoß gegen Artikel 37 Absatz 2* insofern, als die in der angegriffenen Entscheidung vorgesehenen Maßnahmen nicht „im Rahmen dieses Vertrages" („dans les conditions prévues au présent traité") ergriffen worden sind.

Ich glaube, diesen Punkt bei Prüfung der Zulässigkeit hinlänglich erörtert zu haben. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Artikel 3 und 5 der angefochtenen Entscheidung als rechts-

widrig betrachtet werden müßten, wenn Sie sich entgegen meinem Vorschlag für eine enge Auslegung des Textes entscheiden sollten, denn die in jenen Artikeln vorgeschriebenen Kontingentierungsmaßnahmen stehen in Widerspruch zu Artikel 4 des Vertrages, der alle „mengenmäßigen Beschränkungen des Warenverkehrs" untersagt.

Wenn Sie sich dagegen meiner Auslegung anschließen, so kann diese Rüge m. E. im Rahmen der alsdann vorzunehmenden Gesamtwürdigung nicht durchgreifen. Die teilweise und vorübergehende Abschließung des belgischen Kohlemarktes erscheint in der Tat unerläßlich dafür, daß das Sanierungsprogramm, welches innerhalb kürzester Frist die Rückkehr zum gemeinen Recht des Vertrages ermöglichen soll, ohne schwere Störungen durchgeführt werden kann. Als Frist ist nur ein Zeitraum von einem Jahr vorgesehen worden. Sie ist zwar in der Folgezeit verlängert worden, jedoch auf Grund einer Entscheidung, die nicht angefochten worden ist. Ferner beweisen alle in den Artikeln 6 bis 11 der angefochtenen Entscheidung angeordneten Maßnahmen, daß die Hohe Behörde „im Rahmen" des Vertrages verblieben ist und daß sie dessen Bestimmungen soweit beachtet hat, als die Notwendigkeit, die Störungsgefahr abzuwenden, dem nicht entgegenstand. Sie hat meiner Ansicht nach die ihr durch Artikel 37 übertragene Schiedsfunktion ordnungsgemäß ausgeübt, und ich vermag im Sachverhalt des Rechtsstreits keinerlei Anhaltspunkte zu entdecken, die geeignet wären, eine andere als die von ihr gegebene Beurteilung zu rechtfertigen.

Ich habe mich bisher nur mit dem Vorwurf der Verletzung des Vertrages auseinandergesetzt. Die Kläger machen aber auch Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften und Ermessensmißbrauch geltend.

Was die angebliche Unzuständigkeit betrifft, so vermag ich nicht zu erkennen, wie sich dieser Klagegrund vom Klagegrund der Verletzung des Vertrages unterscheidet. Die Hohe Behörde hat lediglich die ihr durch Artikel 37 verliehene Befugnis ausgeübt.

Was die angebliche Verletzung wesentlicher Formvorschriften angeht, so soll die angegriffene Entscheidung sowohl hinsichtlich des Bestehens einer Störungslage als auch hinsichtlich der Festsetzung der Globalkontingente und des deutschen Kontingents unzureichend begründet sein.

Man braucht aber nur die „Erwägungen" der Entscheidung zu lesen, um die Überzeugung vom Gegenteil zu gewinnen. Bezüglich des Bestehens einer Störungslage sind die Gründe klar angegeben. Das gleiche gilt hinsichtlich der Notwendigkeit, Kontingente festzusetzen. Was die Rechtfertigung der gewählten *Zahlenwerte* anbelangt, so verweist die Hohe Behörde auf Untersuchungen, die sie gemeinsam mit der belgischen Regierung angestellt hat; dies halte ich insoweit für eine ausreichende Begründung. Nach Ihrer ständigen Rechtsprechung darf das formale Erfordernis einer Begründung nicht mit dem Nachweis der Rechtmäßigkeit der Entscheidung verwechselt werden. Je umfassender die Nachprüfungsbefugnisse des Gerichtshofes sind, um so abgeschwächter sind die formalen Erfordernisse. Im vorliegenden Fall aber sind diese Befugnisse unbegrenzt.

Was den angeblichen Ermessensmißbrauch angeht, so besteht das einzige ernsthafte Argument in dem Vorwurf, die Hohe Behörde habe lediglich deshalb zu dem Verfahren nach Artikel 37 Zuflucht genommen, um das Verfahren gemäß Artikel 58 zu umgehen, das nicht zum Abschluß gebracht werden konnte. Auf diesen Punkt bin ich bereits eingegangen.

Schließlich stellen die Kläger Nebenanträge mit dem Begehren „festzustellen, daß die angefochtene Entscheidung", heißt es in der einen Klage, „daß die angefochtenen Bestimmungen", heißt es in der anderen, „mit einem die Haftung der Gemeinschaft begründenden Fehler behaftet ist oder sind".

Die sehr kurzen Ausführungen der Kläger zu diesem Punkt machen deutlich, daß in diesen Anträgen nicht die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen auf Grund von Artikel 40 des Vertrages gesehen werden kann. Es wird im übrigen

lediglich auf Artikel 34 Absatz 1 verwiesen; insoweit sind die Anträge aber offensichtlich verfrüht. Sie werden zudem in keiner Weise begründet.

Ich beantrage daher,

— die Klagen als unzulässig abzuweisen;

— den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.