Schlußanträge des Generalanwalts,

HERRN KARL ROEMER

20. Juni 1960

GLIEDERUNG

Seite

A. Einleitung 796

I. Vorgeschichte der Entscheidung und Sachverhalt 796

II. Anträge; Angriffs- und Verteidigungsmittel . . . 798

B. Rechtliche Beurteilung 798

I. Zulässigkeit des Verfahrens nach Artikel 88 . . 798

1. Paragraph 10 des Übergangsabkommens . . . 799

2. Artikel 70 Absatz 3 800

3. Ergebnis 801

II. Beachtung der Verfahrensvorschriften des Artikels 88 801

1. Sinn und Ziel von Artikel 88 802

2. Die einzelnen Verfahrensabschnitte im vorliegenden Fall 803

3. Hat die niederländische Regierung Maßnahmen zur Verwirklichung einer der drei von der Hohen Behörde zur Wahl gestellten Möglichkeiten ergriffen? 805

4. Verletzung des rechtlichen Gehörs 808

C. Gesamtergebnis 809

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Meine Schlußanträge behandeln die Klage der Regierung des Königreichs der Niederlande, mit der eine Entscheidung der Hohen Behörde angegriffen wird. Die Klägerin wird in diesem Verfahren unterstützt von fünf niederländischen Unternehmen als Intervenienten.

A. EINLEITUNG

Verschiedene Rechtsstreite, die in jüngster Vergangenheit vor dem Gerichtshof behandelt wurden, betrafen Fragen der Diskriminierung durch Eisenbahngütertarife und die Feststellung der Hohen Behörde, ein Mitgliedstaat sei den Vertragspflichten im Rahmen der Gestaltung von Eisenbahngütertarifen nicht nachgekommen (Art. 88). Das Verfahren, mit dem wir hier befaßt sind, ist ausgelöst durch eine gleichartige Feststellung der Hohen Behörde gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten und damit gegenüber der Klägerin, die sich bezieht auf den Kraftwagengüterverkehr und die Veröffentlichung seiner Transporttarife. Ich darf der Kürze halber auf den Text der Entscheidung Nr. 18/59 verweisen.

I. — Vorgeschichte der Entscheidung und Sachverhalt

Der gemäß § 10 des Übergangsabkommens gebildete Sachverständigenausschuß hat die Praxis des Kraftwagengüterverkehrs in den sechs Ländern, insbesondere die dabei angewandten Tarife oder Frachten und Transportbedingungen, untersucht. Er hat zu Beginn des Jahres 1956 einen Bericht angefertigt, in dem sich eine Mehrheit dahin ausgesprochen hat, daß eine Verpflichtung besteht, die Frachttafeln, Frachten und Beförderungsbedingungen zu veröffentlichen oder der Hohen Behörde zur Kenntnis zu bringen, und daß die Veröffentlichung oder Mitteilung der Anwendung vorausgehen muß. Eine Einigkeit über die wesentlichen Grundfragen konnte indessen nicht erzielt werden. Die Hohe Behörde hat diesen Bericht dem Ministerrat zugeleitet, damit in diesem Rahmen

eine einheitliche Regelung zu finden versucht werde. Im Ministerrat wurde ein Sonderausschuß gebildet, der sich, ebenso wie der Rat, in vielen Verhandlungen mit der Frage beschäftigte, ohne daß es zu einer Einigkeit in allen Teilen des Verhandlungsgegenstandes kam. Auf der Tagung des Ministerrates vom 22. Juli 1958 wies der Vizepräsident der Hohen Behörde darauf hin, die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie in der Bundesrepublik habe mit Schreiben vom 10. Juli 1958 die Hohe Behörde ersucht, für den Kraftwagengüterverkehr mit Stahl in der Gemeinschaft eine Regelung herbeizuführen in bezug auf die Veröffentlichung von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen vor Abschluß der Transportverträge, und die Wirtschaftsvereinigung habe gemäß Artikel 35 des Montanvertrages den Erlaß einer entsprechenden Entscheidung auf Grund von Artikel 88 beantragt. Da die Hohe Behörde sich auf eine einheitliche Ansicht im Ministerrat nicht stützen und die Differenzen im Rat nicht ausgleichen konnte, richtete sie am 12. August 1958 gleichlautende Schreiben an die Regierungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Auf den Inhalt des Schreibens, das für die niederländische Regierung bestimmt war, darf ich verweisen. Ich hebe lediglich hervor den Schlußartikel III, der lautet:

> „Die Hohe Behörde bittet daher die niederländische Regierung, ihr spätestens bis zum 1. Dezember 1958 die Maßnahmen mitzuteilen, die auf dem Gebiet des gewerblichen Kraftwagengüterverkehrs bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführt worden sind, um im Sinne der vorstehenden Angaben den Vertragsvorschriften zu entsprechen, insbesondere seinen Artikeln 2 bis 5 sowie 60 und 70, oder ihr bis zum gleichen Zeitpunkt die Bemerkungen zuzuleiten, die sie gemäß Artikel 88 Absatz 1, 2. Satz des Vertrages vorzubringen beabsichtigt."

Die niederländische Regierung antwortete der Hohen Behörde mit einem Schreiben vom 29. November 1958 und legte ihre Absichten dar. Sie erließ noch im Dezember 1958 Gesetzgebungsakte, die in Kraft getreten sind und die nach ihrer Ansicht eine der drei ihr wahlweise von der Hohen Behörde vorgeschlagenen Regelungen verwirklichen sollten (vgl. Abs. II 3 c im Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August 1958).

Die Hohe Behörde erließ am 18. Februar 1959 die angegriffene Entscheidung, ohne mit den Regierungen weitere Erörterungen gepflogen zu haben.

II. — Anträge; Angriffs- und Verteidigungsmittel

Die Regierung und die Intervenienten greifen die Entscheidung an mit dem Antrag, sie in allen Teilen für nichtig zu erklären. Es erscheint mir nicht erforderlich, Ihnen an dieser Stelle die Angriffsmittel und die von der Hohen Behörde verwendeten Verteidigungsmittel im einzelnen darzustellen. Die Klägerin und die Streithelfer machen im Rahmen des Verfahrens mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung vor allem die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Unzuständigkeit der Hohen Behörde und die Verletzung des Vertrages in verschiedenen wesentlichen Bestimmungen geltend.

B. RECHTLICHE BEURTEILUNG

Es wird unerläßlich sein, bei der rechtlichen Prüfung den materiellen Gehalt des Schreibens der Hohen Behörde vom 12. August 1958 mit der Entscheidung vom 18. Februar 1959 vergleichend zu betrachten, denn das Schreiben vom 12. August 1958 ist nach dem Willen der Hohen Behörde ein vorbereitender Akt, der seine logische, seine verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Fortsetzung in der angegriffenen Entscheidung finden soll.

I. — Zulässigkeit des Verfahrens nach Artikel 88

Die angegriffene Entscheidung stützt sich in formeller Hinsicht auf Artikel 88 des Vertrages. Diese Vorschrift kann nur angewandt werden, wenn die Verletzung einer Vertragspflicht festgestellt werden soll. Sie gibt der Hohen Behörde nicht eine Verordnungsbefugnis zur Regelung von Problemen, die für die Ziele des gemeinsamen Marktes bedeutsam sind. Es wird also geprüft werden müssen, ob unmittelbare Vertragspflichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Tarifveröf-

fentlichung bestehen, ohne daß an dieser Stelle festgestellt werden müßte, wie die Pflichten im einzelnen aussehen. Zeigt sich, daß der Vertrag in diesem Bereich keine unmittelbar anwendbaren Rechtssätze, sondern nur Programmsätze oder Rahmenvorschriften für weitere Abkommen enthält, dann ist der Hohen Behörde das Verfahren nach Artikel 88 naturgemäß verschlossen.

1. PARAGRAPH 10 DES ÜBERGANGSABKOMMENS

Es wurde in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen von § 10 des Übergangsabkommens hingewiesen, die eine Reihe von Fragen auf dem Transportsektor der Regelung in Regierungsabkommen vorbehalten. Gemäß § 10 Absatz 1 des Übergangsabkommens ist ein Ausschuß von Sachverständigen mit der Ausarbeitung von Vorschriften zu beauftragen, die zur Erreichung der in Artikel 70 bestimmten Ziele den Regierungen für die Transporte von Kohle und Stahl *vorzuschlagen* sind. Diese Bestimmung hat aber nicht die Bedeutung einer Generalklausel, was bei einer isolierten Betrachtung von Absatz 1 angenommen werden könnte. Welche Gegenstände in Abkommen der Regierungen zu regeln sind, ergibt sich aus der Gesamtheit der Vorschriften von § 10, insbesondere aus Absatz 6, nämlich die Einführung direkter internationaler Tarife und die Harmonisierung der Frachten und Beförderungsbedingungen aller Art. Es handelt sich hier um schwierige und komplexe Fragen, die mehrere Staaten gleichzeitig betreffen. Für ihre Regelung genügen der Natur der Sache nach nicht die isolierten Maßnahmen einzelner Regierungen. Mit keinem Wort ist in diesem Zusammenhang aber das Problem der Tarifveröffentlichung erwähnt. Es kann also keinesfalls angenommen werden, daß § 10 des Übergangsabkommens eine einverständliche Regelung dieser Frage anordnet und daß *aus diesem Grund* eine unmittelbare Vertragspflicht der Staaten fehlt. Wenn die Frage der Frachtveröffentlichung mit der Gesamtheit aller Verkehrsprobleme im Sachverständigenausschuß erörtert wurde, so geschah dies nur, weil eine einverständliche Regelung und eine möglichst harmonische Lösung dieser Probleme für *wünschenswert,* nicht aber weil sie für *notwendig*

kundig wurde, hielt sich die Hohe Behörde für verpflichtet, auf die Vertragspflichten der Mitgliedstaaten hinzuweisen.

2. ARTIKEL 70 ABSATZ 3

Ob Vertragspflichten auf dem Gebiet der Tarifveröffentlichung bestehen und bejahendenfalls in welchem Umfang, muß sich aus Artikel 70 Absatz 3 ergeben, in dem es heißt:

> „Die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art, die auf die Binnentransporte von Kohle und Stahl innerhalb jedes Mitgliedstaates und zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung finden, werden veröffentlicht oder der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht."

Es ist auffällig, daß Artikel 70 Absatz 3 in der Aussageform abgefaßt ist („. . . werden veröffentlicht oder . . . zur Kenntnis gebracht"), während in anderen Vertragsbestimmungen im Falle einer Rechtspflicht ausdrücklich von Verpflichtungen der Staaten die Rede ist.

Gebotscharakter und verpflichtende Wirkung haben aber nicht nur Bestimmungen, in denen die Vokabel „verpflichten sich" vorkommt. Der Verpflichtungswille kann auch in anderer Form deutlich geäußert werden. Es genügt ein Blick in das Übergangsabkommen, um festzustellen, daß vielfach bei unstreitigen Rechtspflichten nur die Aussageform verwendet wurde. Wir haben vor kurzem auch gesehen, daß der Gerichtshof den Absatz 1 von Artikel 70 als Rechtsnorm qualifiziert hat, obwohl rechtliche Gebote und Verbote gemeinhin in anderer Form abgefaßt sind.

Bei der Ausarbeitung des Vertrages hat sich alsbald die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Integration des Kohle- und Stahlmarktes nur dann ein funktionsfähiges Gebilde ergeben würde, wenn der Vertrag in bestimmte Bereiche außerhalb dieses Gebietes hinausgreifen und eine Absicherung des Teilmarktes gegen die Einflüsse anderer Wirtschaftszweige gestatten würde. Insbesondere war man sich im klaren über die Bedeutung des Transportwesens für den Kohle- und Stahlmarkt — hoher Anteil der Frachtkosten an den Gestehungskosten — und über die daraus folgende Notwendigkeit, für den erachtet wurde. Als das Scheitern dieser Bestrebungen offen-

Transportsektor unmittelbar oder mittelbar ordnende Bestimmungen in den Vertrag aufzunehmen. Die Bedeutung der Publizität im Transportwesen für das Vertragssystem läßt es kaum denkbar erscheinen, daß die Vertragsstaaten sich in dieser Frage auf bloße Bereitschaftserklärungen und Absichtsbekundungen beschränkt hätten. Man kann vielmehr annehmen, daß sie in einem so wichtigen Punkt eventuelle Vorbehalte deutlich formuliert und die Materie in das Übergangsabkommen verwiesen hätten, wenn sie, wie bei der Harmonisierung oder bei der Einführung direkter internationaler Tarife, ein weiteres Abkommen zur Durchführung für notwendig erachtet hätten.

Der Hinweis auf Artikel 60 des Vertrages, der für die Festlegung von Umfang und Form der Veröffentlichungspflicht im Preisrecht gewisse Garantien kennt (Anhörung des Beratenden Ausschusses), die in Artikel 70 nicht enthalten sind, ist verfehlt, weil Artikel 70 Absatz 3 der Hohen Behörde keine Verordnungsbefugnis einräumt.

3. ERGEBNIS

Ich bin also der Meinung, daß Artikel 70 Absatz 3 eine unmittelbar anwendbare Rechtsnorm und nicht nur einen Programmsatz enthält. Diese Bestimmung ist im übrigen so beschaffen, daß sie der rechtlichen Ausführung zugänglich ist ohne weitere Durchführungsabkommen. Da der Vertrag Unternehmen außerhalb des Montanbereichs nicht unmittelbar erfaßt, kann in Absatz 3 nur ein an die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtetes Gebot erblickt werden.

Somit ist nachgewiesen, daß die Hohe Behörde grundsätzlich zu Recht das Verfahren nach Artikel 88 eingeleitet hat, um die Erfüllung der aus Artikel 70 folgenden Vertragspflichten zu sichern.

II. — Beachtung der Verfahrensvorschriften des Artikels 88

Artikel 88 des Vertrages enthält bestimmte *Verfahrensregeln,* die vor dem Erlaß einer Entscheidung zu beachten sind. Insbesondere wird verlangt, daß dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird.

Die niederländische Regierung rügt die Nichtbeachtung dieser Vorschrift. Sie macht geltend, sie habe sich bereit erklärt und es unternommen, eine der in dem Brief der Hohen Behörde vom 12. August 1958 aufgezählten Möglichkeiten zu verwirklichen und damit ihren Vertragspflichten zu genügen. Danach habe die Hohe Behörde ihre ursprüngliche Interpretation der Vertragspflichten erheblich geändert und, ohne die Staaten erneut zu hören, auf Grund dieser veränderten Rechtsansicht die Entscheidung vom 18. Februar 1959 erlassen, in der festgestellt wird, die Mitgliedstaaten, also auch die Niederlande, hätten ihre Vertragspflichten nicht erfüllt. Diese Feststellung sei in genereller und gleichartiger Form ergangen, obwohl die Niederlande sich im Vergleich zu anderen Staaten verfahrensmäßig in einer besonderen Situation befunden hätten.

1. SINN UND ZIEL VON ARTIKEL 88

Bevor wir diese Rüge behandeln, seien mir einige Bemerkungen zu Sinn und Ziel von Artikel 88 im Rahmen des Vertragssystems gestattet. Diese Vorschrift hat, wie mir scheint, unter anderem den Zweck, eine einheitliche und authentische Vertragsinterpretation zu gewährleisten. Besteht Unklarheit oder Streit über vertragliche Bestimmungen, die ein Verhalten der Mitgliedstaaten betreffen, dann soll der Gerichtshof die Unklarheit und den Streit dadurch beseitigen, daß er in verbindlicher Weise feststellt, was rechtens ist. Es bedarf gegenüber dem Gerichtshof eines äußeren Anstoßes, der verfahrensrechtlich verschiedenartig konstruiert sein kann. Entweder gibt die Exekutive eine Auslegung der Streitfragen in einer Entscheidung, die von dem betreffenden Staat vor dem Gerichtshof angegriffen werden kann, oder die Exekutive selbst ruft den Gerichtshof an. Die erste Regelung ist das System des Montanvertrages, die zweite — ganz auf der Linie der Beschneidung administrativer Befugnisse der Kommission — das System der EWG. Das materielle Anliegen ist in beiden Fällen dasselbe: Es soll Klarheit geschaffen werden über Vertragspflichten der Mitgliedstaaten, die nach der Auffassung der Exekutive bestanden hatten vor Einleitung des Feststellungsverfahrens,

die also nicht erst durch eine Handlung der Exekutive im Rahmen dieses Verfahrens *begründet* wurden. Die Rolle der Hohen Behörde und der Kommission besteht darin, daß sie einen bestimmten Sachverhalt (das Verhalten eines Staates) verbindlich in einer Entscheidung subsumiert unter Vertragsnormen und damit die gerichtliche Nachprüfung dieser Subsumption, dieser Vertragsauslegung, ermöglicht.

Wenn die Verträge vorschreiben, daß den betroffenen Staaten vor der Feststellung der Exekutive, die dem gerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht, Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird, so soll zweierlei sichergestellt werden. Einmal soll der betreffende Staat Gelegenheit zur Verhandlung und eventuell zur Rechtfertigung haben, denn es ist nicht ausgeschlossen, daß seine Rechtsauffassung sich auf bessere Argumente stützt, die auch die Hohe Behörde überzeugen, oder daß besondere tatsächliche Umstände, die der Hohen Behörde nicht oder nicht in vollem Umfang bekannt sind, das Verhalten des Staates gerechtfertigt erscheinen lassen. Der Interpretationsstreit erledigt sich bei diesen Gegebenheiten vor der Anrufung des Gerichtshofes. Zum anderen soll der Staat aber die Möglichkeit haben, die Erfüllung seiner Vertragspflichten nachzuholen und auf diese Weise ein gerichtliches Verfahren oder die Verhängung von Sanktionen überflüssig zu machen. Denn das ist der andere Zweck der Vorschriften von Artikel 88, einen säumigen Staat zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen, nicht dagegen ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten zu bestrafen. Artikel 88 ersetzt die Vollstreckung, die zwar gegenüber Unternehmen, nicht aber im Verhältnis der Hohen Behörde zu den Staaten gegeben ist, durch die politisch wirkende rechtliche Erklärung des vertragswidrigen Verhaltens eines Staates.

2. *DIE EINZELNEN VERFAHRENSABSCHNITTE IM VORLIEGENDEN FALL*

Vor allem im Hinblick auf den an zweiter Stelle genannten Zweck ist die Rüge der niederländischen Regierung zu sehen. Es ist an dieser Stelle erforderlich, auf die Einzelheiten des Schreibens der Hohen Behörde vom 12. August 1958,

der Antwort der niederländischen Regierung vom 29. November 1958 sowie der angegriffenen Entscheidung einzugehen. Es zeigt sich ohne weiteres, daß die Hohe Behörde in ihrem Schreiben vom 12. August eine andere Auslegung von Artikel 70 Absatz 3 zugrunde gelegt hat als in der Entscheidung vom 18. Februar 1959. Der Brief vom 12. August zählt drei Möglichkeiten zur Erfüllung der Veröffentlichungspflicht auf:

a) Die zuständige nationale Behörde veröffentlicht einen Transporttarif und verpflichtet die Unternehmen zu dessen Einhaltung;

b) die zuständige nationale Behörde verpflichtet die Transportunternehmen, die von ihnen selbst aufgestellten Tarife zu veröffentlichen oder der Hohen Behörde bekanntzugeben;

c) fehlen solche Tarife oder sind Mindest- und Höchstfrachten vorgesehen, so sind die Frachten und Transportbedingungen der Hohen Behörde unmittelbar nach Abschluß des Frachtvertrages zur Kenntnis zu bringen.

Dagegen enthält die Entscheidung vom 18. Februar 1959 nur zwei Möglichkeiten, deren alternative Ausnutzung den Staaten zur Erfüllung der Vertragspflichten verbleibt:

a) Die Regierungen müssen Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen veröffentlichen und die Unternehmen zu ihrer Beachtung verpflichten;

b) die Regierungen müssen den Unternehmen vorschreiben, die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen, deren Anwendung die Unternehmen selbst beschlossen haben, zu veröffentlichen oder der Hohen Behörde mitzuteilen. Die Hohe Behörde stellt die mitgeteilten Frachten usw. den Produzenten, Käufern und Verbrauchern zur Verfügung.

In ihrer Antwort auf das Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August 1958 teilte die niederländische Regierung mit, sie sei bereit, die Ausführung des Montanvertrages betreffend den gewerblichen Kraftwagengüterverkehr von Kohle und

Stahl sicherzustellen, und zwar dadurch, daß die Frachtverträge über solche Güter, für die eine Preisveröffentlichungspflicht nach dem Montanvertrag gilt, sogleich nach Abschluß auf dem Wege über die niederländischen Behörden der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht würden. In Ausführung dieser Erklärung erging am 24. Dezember 1958 ein königlicher Beschluß zur Ergänzung des königlichen Beschlusses vom 16. Januar 1954, in dem bestimmt wurde:

> Die Konzessionsinhaber (das heißt die Transporteure) müssen dem Minister und den von ihm beauftragten Stellen die notwendigen Auskünfte erteilen, einschließlich der finanziellen Einzelheiten über Transporte bestimmter Güter. — Die Beamten haben die Auskünfte geheimzuhalten.

3. HAT DIE NIEDERLÄNDISCHE REGIERUNG MASSNAHMEN ZUR VERWIRKLICHUNG EINER DER DREI VON DER HOHEN BEHÖRDE ZUR WAHL GESTELLTEN MÖGLICHKEITEN ERGRIFFEN?

Die Hohe Behörde macht zu diesen unstreitigen Maßnahmen der niederländischen Regierung geltend, von der Verwirklichung einer der im Schreiben vom 12. August genannten drei Möglichkeiten könne angesichts der Vorbehalte der niederländischen Regierung, vor allem zur Geheimhaltung der mitgeteilten Verträge, keine Rede sein, während die Klägerin darauf hinweist, sie habe keinen ausdrücklichen Vorbehalt der Geheimhaltung gemacht, und außerdem enthalte das Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August keine Ausführungen, die eine Geheimhaltung ausschlössen.

Diese Fragen sind meines Erachtens von erheblicher Bedeutung. Zeigt sich nämlich, daß die niederländische Regierung in ernsthafter Weise die Bereitschaft bekundet hat, sich der Ansicht der Hohen Behörde in den wesentlichsten Punkten anzuschließen — auf nebensächliche Details kann es nicht entscheidend ankommen —, so hätte damit der Auslegungsstreit zwischen der Hohen Behörde und der niederländischen Regierung in seiner ursprünglichen Form im Rahmen von Artikel 88 Absatz 1, Satz 1, 2. Teil, eine materielle *Erledigung* gefunden, ohne daß eine Entscheidung der Hohen Behörde notwendig wurde.

Nach dieser Erledigung des Streits, d. h. nach der Einigung auf eine von der Hohen Behörde als vertragsgemäß bezeichnete Lösungsmöglichkeit, kann zwar die Hohe Behörde die Rechtsansicht, die sie durchgesetzt hat, aufgeben, denn nur um Rechtsansichten, um Interpretationen, handelt es sich bei Streitigkeiten im Sinne von Artikel 88, nicht dagegen um Verwaltungsakte der Hohen Behörde zur Durchführung oder Definition vertraglicher Vorschriften. Die Hohe Behörde kann aber nicht unter Nichtachtung dieser Einigung die anderen von ihr gebildeten und zur Wahl gestellten Interpretationen als Rechtsgrundlage für die Fortsetzung des Verfahrens benutzen. Sie kann, mit anderen Worten gesagt, nicht die bisher von ihr und dem betroffenen Staat als gültig angesehene Auslegung mit rückwirkender Kraft beseitigen. Ändert sie, wie geschehen, ihre Rechtsansicht, so muß sie den Auslegungsstreit unter Bekanntgabe ihres neuen eingeschränkten Rechtsstandpunktes mit allen Verfahrensbedingungen und- notwendigkeiten neu beginnen. Sie kann nicht an erledigte Verfahrensabschnitte anknüpfen, die einen Streit mit anderer Fragestellung betrafen. Insbesondere wird von der Hohen Behörde verlangt werden müssen, daß sie abermals Gelegenheit zur Äußerung und zur Nachholung der Vertragserfüllung gibt, da der betreffende Staat bis dahin keine Veranlassung hatte, sich auf die veränderte Rechtsansicht der Hohen Behörde einzustellen, d. h. sich zu dieser Ansicht rechtlich zu äußern und eventuell entsprechende Vollzugsmaßnahmen einzuleiten.

Im vorliegenden Fall ergeben sich folgende Feststellungen: Während in der Entscheidung vom 18. Februar 1959 in Artikel 2 a), zweite Möglichkeit, eindeutig gesagt wird, die mitgeteilten Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen werden den Produzenten etc. zur Verfügung gestellt, fehlt im Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August 1958, auf das es hier zunächst ankommt, bei der Aufzählung der für die Vertragserfüllung zur Verfügung stehenden Möglichkeiten unter 3 c) dieser Hinweis. Die Hohe Behörde legt allerdings in der Einleitung ihres Briefes dar, die Verpflichtungen des Artikels 70 Absatz 3 müßten so erfüllt werden, daß das Arbeiten des gemeinsamen Marktes im Sinne der übrigen Vertragsbestimmungen, besonders der

Artikel 4, 5, 60, 70 Absatz 1 und 2, sichergestellt werde, und betont, es müsse den Erzeugern und Verbrauchern die Möglichkeit gegeben werden, von den Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen Kenntnis zu erhalten. Diese Kenntnis sei notwendig zur Feststellung von Diskriminierungen und aus Gründen, die im Preisrecht des Vertrages (Festlegung der Verkaufspreise, Angleichung gemäß Artikel 60 § 2 b) ihre Wurzeln haben. Es läßt sich sagen, daß die Hohe Behörde damit zu erkennen gegeben hat, daß eine Geheimhaltung von Tarifauskünften nach ihrer Meinung mit den Bestimmungen des Vertrages nicht zu vereinbaren ist. Von einer absoluten Klarheit kann aber in bezug auf diesen Text insbesondere bei einem Vergleich mit der Entscheidung vom 18. Februar 1959 nicht gesprochen werden.

In ihrem Antwortschreiben vom 29. November 1958 hat die niederländische Regierung, nachdem sie ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Vertragserfüllung im Sinne einer der drei von der Hohen Behörde angeführten Möglichkeiten ausgedrückt hatte, wörtlich erklärt:

> „In dem Bestreben, einem Mißverständnis vorzubeugen, sei außerdem noch darauf hingewiesen, daß die niederländische Regierung davon glaubt ausgehen zu dürfen, daß die Hohe Behörde die ihr erstatteten Auskünfte in gleicher Weise geheimhalten wird, wie dies hinsichtlich der ihr zur Kenntnis gebrachten Verträge betreffend den Eisenbahngüterverkehr gilt."

Unter Berücksichtigung der in dieser Verhandlungsphase gegebenen Umstände kann in diesen Worten ein Vorbehalt der niederländischen Regierung nicht erblickt werden, der eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Verhandlungspartnern ausgeschlossen hätte. Die Bemerkung der niederländischen Regierung betrifft nicht ihr eigenes Verhalten, das von einer gewünschten Reaktion der Hohen Behörde abhängig gemacht werden sollte, sondern eine erwartete Verhaltensweise der Hohen Behörde nach der erfolgten Mitteilung der verlangten Auskünfte. Über diese Verhaltensweise zu entscheiden, ist Sache der Hohen Behörde, nicht dagegen Aufgabe der niederländischen Regierung im Rahmen der Erfüllung ihrer Vertragspflichten.

Die Worte, „daß die niederländische Regierung davon glaubt ausgehen zu dürfen", sind so zu verstehen, daß von der Hohen Behörde eine Stellungnahme erwartet wird, soweit nicht durch Stillschweigen eine Zustimmung bekundet wird. Aus der Bezugnahme auf die im Einvernehmen mit der Hohen Behörde getroffene Regelung im Frachtverkehr der niederländischen Eisenbahnen — Mitteilung abweichender Frachtvereinbarungen an die Hohe Behörde — läßt sich das Bestreben der niederländischen Regierung deutlich erkennen, eine Verständigung herbeizuführen. Endlich hat die niederländische Regierung im letzten Absatz ihres Schreibens sich bereit erklärt, über Änderungswünsche der Hohen Behörde in bezug auf die Übermittlung der Frachten und Beförderungsbedingungen in Verhandlungen einzutreten.

Angesichts dieses Sachverhalts ist aus der damaligen Sicht — die nachträglich im Prozeß vertretene Auffassung der niederländischen Regierung muß bei der Beurteilung dieser verfahrensrechtlichen Frage außer Betracht bleiben — die ernsthafte Bereitwilligkeit der niederländischen Regierung zur Bereinigung des Streits auf einem von der Hohen Behörde empfohlenen Wege offensichtlich. Nach der berechtigten Annahme der niederländischen Regierung war damit die Fortsetzung des Verfahrens nach Artikel 88, insbesondere die Feststellung einer Vertragsverletzung in einer Entscheidung abgewendet.

4. VERLETZUNG DES RECHTLICHEN GEHÖRS

Andere Maßnahmen, die in dem Brief vom 12. August aufgezählt waren und die später den ausschließlichen Inhalt der Entscheidung vom 18. Februar 1959 bildeten, zu erwägen und Argumente gegen diese Maßnahmen vorzubringen, bestand für die Regierung der Niederlande kein Anlaß; ihnen zu entsprechen, war für sie nach getroffener Wahl kein Raum.

Wenn die Hohe Behörde nach diesem Zeitpunkt ohne weitere Fühlungnahme mit den Regierungen auf Drängen einer anderen Regierung, auf Drängen eines privaten Verbandes und auch auf Grund eigener Überlegungen von ihrem früheren Standpunkt abrückte, den zu akzeptieren die niederländische

Regierung bereit war, und wenn die Hohe Behörde auf Grund dieser neuen Rechtserkenntnis eine Entscheidung gemäß Artikel 88 erließ, so wird ihr der Vorwurf der Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften gemacht werden müssen: Sie hat es pflichtwidrig unterlassen, der niederländischen Regierung Gelegenheit zur Äußerung über ihren veränderten Rechtsstandpunkt zu geben. So bedauerlich die sich daraus ergebenden Konsequenzen für dieses Verfahren für die Hohe Behörde und für die Gemeinschaft sein mögen — Wiederholung des Verfahrens, Zeitverlust — und so formalistisch diese Rüge in Anbetracht der inzwischen im Verfahren geklärten materiellen Standpunkte anmuten mag, dem Gerichtshof, der als Hüter des Rechts auch die Einhaltung der Verfahrensvorschriften zu überwachen hat, bleibt m. E. keine andere Möglichkeit, als diese Verletzung festzustellen.

C. GESAMTERGEBNIS

Damit entfällt die Grundlage der Entscheidung in allen ihren Teilen. Auf die weiteren Argumente der Kläger ist also nicht einzugehen, und es ist nicht Stellung zu nehmen zu der materiellen Richtigkeit der von der Hohen Behörde für notwendig erachteten Vertragsinterpretation. Wir verkennen nicht, daß damit das rechtlich und ökonomisch bedeutsame Problem nicht gelöst wird, das sich aus der Fragestellung ergibt, ob die Staaten verpflichtet sind, zur Erfüllung des Vertrages auf dem Gebiet des Preisrechts (Art. 60, 2 b) für den Kraftwagengüterverkehr Tarife einzuführen, die veröffentlicht werden müssen.

Die Hohe Behörde kann aber das Verfahren nach Artikel 88 unter Beachtung der geschilderten Verfahrensregeln wiederaufnehmen, wenn sie der Meinung ist, daß die von ihr vorgeschlagene Regelung eingeführt werden muß.

Abschließend schlage ich dem Gerichtshof vor, der Klage der Regierung des Königreichs der Niederlande stattzugeben, die Entscheidung der Hohen Behörde aufzuheben und die Kosten des Verfahrens einschließlich der durch die Intervention verursachten Kosten der Hohen Behörde aufzuerlegen.