Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

24. November 1959

GLIEDERUNG

Seite

I. — Vorbemerkung 299

1. Kennzeichnung des Gegenstandes der Verfahren 299

2. Prozessuale Besonderheiten in der Rechtssache 4/59 300

3. Anträge der Parteien und Charakterisierung der Klagegründe 301

4. Struktur und Funktionen der Schrottausgleichseinrichtung 302

5. Staatliche Maßnahmen im Schrottaußenhandel 305

6. Abschluß und Abwicklung der Schrotteinkaufsgeschäfte 305

II. — War die Hohe Behörde formell befugt, derartige Entscheidungen gemäß Artikel 92 des MUV zu erlassen? 308

1. Rechtsgrundlage der Entscheidungen 308

2. Befugnis zur Entscheidung privatrechtlicher Vorfragen 311

3. Werden die Rechtsschutzmöglichkeiten der Klägerinnen durch den Erlaß der Entscheidungen zu Unrecht vermindert? 313

III. — Sind die Entscheidungen der Hohen Behörde mit ausreichender Begründung versehen? 314

IV. — Ist der Rückerstattungsanspruch der Hohen Behörde materiell-rechtlich begründet? 318

1. Sind nach der rechtlichen Struktur und nach der praktischen Anwendung des Ausgleichssystems

Seite

Ausgleichsleistungen an die Unternehmen vorgesehen? 319

2. War der Schrott, für den die holländischen Bescheinigungen vorgelegt wurden, ausgleichsfähig? 323

3. Haben die Klägerinnen Ausgleichsleistungen erhalten? 328

a) Natur der Rechtsbeziehungen zwischen den Klägerinnen, dem Gemeinsamen Büro und den Schrottlieferanten 328

b) Bestanden Verbindlichkeiten, von denen die Klägerinnen befreit werden sollten, im konkreten Fall? 334

4. Ist der Rückerstattungsanspruch der Hohen Behörde ausgeschlossen, auch wenn seine Voraussetzungen an sich gegeben sind? 336

a) Zulässigkeit des Widerrufs begünstigender Verwaltungsakte in den nationalen Rechten 337

b) Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall 339

V. — Entscheidungsvorschlag 344

Herr Präsident, meine Herren Richter!

I. - VORBEMERKUNG

1. Kennzeichnung des Gegenstandes der Verfahren

In der langen Reihe der Schrottprozesse, die vor diesen Gerichtshof getragen worden sind, fällt mir heute die Aufgabe zu, Schlußanträge in Verfahren zu stellen, deren Hauptgegenstand in den bisher von Ihnen entschiedenen Prozessen kein Vorbild hat. Hatten es die schon abgeschlossenen Rechtssachen zu tun mit der Frage der Ausgleichspflicht, ihrem Umfang oder der Möglichkeit einer Freistellung der Verbraucher, so ist in den jetzt zur Entscheidung stehenden Verfahren das Korrelat zu dieser Ausgleichspflicht, nämlich der Ausgleichsanspruch, Gegenstand der Untersuchung.

Wie Sie wissen, hat die Hohe Behörde in einer Reihe von Entscheidungen — elf an der Zahl — an deutsche Schrott verbrauchende Unternehmen die Aufforderung gerichtet, bestimmte Ausgleichsbeträge zurückzuzahlen, die diesen Unternehmen zu Unrecht zugeflossen sein sollen. In zehn Klagen — der Umstand, daß elf Entscheidungen mit zehn Klagen angegriffen wurden, wird noch einer kurzen Bemerkung bedürfen — haben sich die betroffenen Unternehmen gegen diese Aufforderung gewandt und verlangen die Annullierung der Entscheidungen.

Ihre Argumente stimmen, abgesehen von drei Rechtssachen, in denen jeweils ein Passus dem Aufrechnungseinwand gewidmet ist, ebenso wie die Entgegnungen der Hohen Behörde, wortwörtlich überein. Unterschiede in tatsächlicher Hinsicht ergeben sich bei Schrottmengen und Geldbeträgen, ohne daß sie jedoch für die rechtliche Beurteilung eine Rolle spielen.

Ich kann es mir daher gestatten, grundsätzlich so zu verfahren, als hätte ich nur in einer Sache Schlußanträge zu stellen.

Zu den prozessualen Fragen — Klagebefugnis der Unternehmen, Nachweis ihrer korrekten Vertretung durch gesetzliche Vertreter und Prozeßbevollmächtigte, Klagefrist — habe ich keine Beanstandungen.

2. Prozessuale Besonderheiten in der Rechtssache 4/59

Gesonderte Bemerkungen seien mir gestattet nur zu der Rechtssache 4/59. Deren prozessuale Besonderheit liegt darin, daß die Klage eingereicht wurde von der MANNESMANN AG, daß aber angefochten werden zwei Entscheidungen der Hohen Behörde, die an die MANNESMANN HÜTTENWERKE AG und an die HAHN'SCHE WERKE AG gerichtet sind.

Aus vorgelegten Handelsregisterauszügen ergibt sich, daß am 15. 12. 1958 folgendes für die HAHN'SCHE WERKE AG und die MANNESMANN HÜTTENWERKE AG in das Handelsregister des Amtsgerichts Duisburg eingetragen worden ist:

> Die genannten Unternehmen sind in der Weise umgewandelt worden, daß ihr Vermögen auf die Hauptaktionärin, die MANNESMANN AG, übertragen worden ist.

Maßgeblich für die Beurteilung der sich aus diesen Veränderungen ergebenden Rechtslage ist das deutsche Gesetz über die Umwandlung von Kapitalgesellschaften und bergrechtlichen Gewerkschaften vom 12. 11. 56 [1]), insbesondere dessen §§ 1, 3, 5, 6, 8 und 15.

Daraus ist zu entnehmen:

Wird das Vermögen einer AG unter *Ausschluß der Abwicklung* übertragen, so entfällt die sonst im Falle der Liquidation einer Gesellschaft angezeigte Unterscheidung zwischen Auflösung und Vollbeendigung. Letztere tritt nach Abwicklung und mit dem Effekt ein, daß die Gesellschaft damit aus dem Rechtsleben ausscheidet.

Mit der Eintragung des Umwandlungsbeschlusses ist die *AG aufgelöst und erlischt ihre Firma.* Ihre Verbindlichkeiten gehen in diesem Zeitpunkt auf ihre Rechtsnachfolgerin über. Sie scheidet mit diesem Augenblick als Rechtssubjekt aus.

Im Zeitpunkt der Zustellung der Entscheidungen der Hohen Behörde, d. h. am 12. 1. 1959, waren also die Empfänger der Entscheidungen aufgelöst, ihre Firmen erloschen und ihre Verbindlichkeiten auf die MANNESMANN AG übergegangen.

---

[1]) BGBl. I S. 844

Damit stellt sich die Frage, ob die MANNESMANN AG die Entscheidungen der Hohen Behörde anfechten kann, oder ob ihr das rechtliche Interesse an einer Anfechtung der Entscheidungen fehlt, die nicht an sie gerichtet sind, und aus denen daher nicht gegen sie vollstreckt werden könnte, weil die Erteilung einer Vollstreckungsklausel gegen Rechtsnachfolger mit Artikel 92 MUV nicht zu vereinbaren ist.

Weder die Hohe Behörde noch die Klägerin haben diesen Umstand gerügt. Will das heißen, daß die Klägerin den Titel in formeller Hinsicht gegen sich gelten lassen will, daß sie also aus der Adressierung der Entscheidungen keinen förmlichen Einwand herleiten will, wohl aber die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des Titels verlangt, weil sie zu dieser Frage nach einer etwaigen Umschreibung der Entscheidung durch die Hohe Behörde doch Stellung nehmen müßte? Nach dem Prozeßverlauf ist diese Frage zu bejahen.

Angesichts dieser Sachlage wäre es aber ein unvertretbarer Formalismus, wollte man diese Klage für unzulässig erklären mit der Folge, daß die Hohe Behörde eine richtig adressierte Entscheidung erläßt, gegen die dann abermals Anfechtungsklage erhoben werden müßte. Nach meiner Meinung stellt der untersuchte Mangel also kein Prozeßhindernis für diese Klägerin dar.

3. Anträge der Parteien und Charakterisierung der Klagegründe

Nach diesen Vorbemerkungen kann ich mich nun den tatsächlichen und rechtlichen Streitfragen dieses Prozesses zuwenden.

Die Anträge der Parteien sind Ihnen in Erinnerung.

Die Klagegründe und die einzelnen Angriffs- und Verteidigungsmittel wurden im Sitzungsbericht so ausführlich dargestellt, daß ich Ihnen eine Wiederholung ersparen kann.

Lassen Sie mich nur die Stichworte nennen. Wir werden zu prüfen haben:

a) ob die Hohe Behörde zuständig war, Zahlungsaufforderungen gemäß Artikel 92 des Vertrages, d. h. in der Form einer vollstreckbaren Entscheidung, zu erlassen;

b) ob die Entscheidungen der Hohen Behörde in formeller Hinsicht ausreichend begründet sind;

c) ob die Hohe Behörde mit diesen Entscheidungen den Vertrag oder allgemeine ihn ergänzende Rechtsprinzipien verletzt hat.

Den Inhalt der angegriffenen Einzelentscheidungen will ich Ihnen hier nicht wiedergeben. Ich verweise dazu auf die Anlagen der Klageschriften.

Es zeigt sich, daß in diesen Entscheidungen Begriffe verwendet werden, die es geraten erscheinen lassen, vorweg einige Bemerkungen zu machen über das Funktionieren der Schrottausgleichseinrichtung, über die Aufgaben der daran Beteiligten, über ergänzende Maßnahmen der Staaten, sowie über den Abschluß und die Durchführung der konkreten Schrotteinkaufsgeschäfte.

4. Struktur und Funktionen der Schrottausgleichseinrichtung

Da Ihnen die einschlägigen allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde bekannt sind, kann ich mich auf einige wichtige Hinweise beschränken.

Die Hohe Behörde hat die Durchführung des Schrottausgleichs ursprünglich nicht selbst übernommen, sondern einer besonderen obligatorischen Ausgleichseinrichtung, allerdings unter ihrer Verantwortlichkeit, übertragen. Verwaltet wird diese Ausgleichseinrichtung (ich betone den Singular) — so heißt es in den Entscheidungen [1]) — vom Gemeinsamen Büro der Schrottverbraucher und von der Kasse, beides juristische Personen des belgischen Handelsrechts, gegründet im Jahre 1953 von 22 Stahlerzeugern in Ländern der Gemeinschaft.

[1]) 22/54; 14/55; 2/57

Innerhalb der Ausgleichseinrichtung sind die Funktionen aufgeteilt auf die Kasse und das Büro. Der Kasse obliegt es, neben anderen, Ihnen bekannten hoheitlichen Aufgaben, auf Vorschlag des Büros über die Schrottmengen, die zum Ausgleich zugelassen werden, zu beschließen, sowie über die Ausgleichsbedingungen — wobei die Bedingung gestellt werden kann, den eingeführten Schrott in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft zu verwenden. Sie bestimmt auch den Höchsteinfuhrpreis und den Ausgleichspreis.

Aufgabe des Büros ist es — abgesehen von dem erwähnten Vorschlagsrecht —, nach Zustimmung der Kasse Verhandlungen über die Einkäufe für gemeinsame Rechnung zu führen oder selbst „pour le compte" (so der französische Text in Artikel 5 der Entscheidung 14/55; im deutschen Text der Entscheidung 14/55 heißt es „als Treuhänder", in der Entscheidung 2/57 „für Rechnung") später zu bestimmender Empfänger Kaufverträge abzuschließen.

Die Unternehmen sind verpflichtet, Beiträge zu leisten, die erforderlich sind, um die Mittel für den Ankauf von Schrott in dritten Ländern für später zu bestimmende Empfänger zu beschaffen.

Zur Kennzeichnung der inneren Struktur der Ausgleichseinrichtung sind ferner aus den Entscheidungen der Hohen Behörde in diesem Zusammenhang noch die folgenden Regelungen zu erwähnen:

Kommt eine einstimmige Entscheidung der Verwaltungsräte des Büros oder der Kasse oder, bei gemeinsamer Zuständigkeit, beider Verwaltungsräte nicht zustande, so wird diese ersetzt durch eine Entscheidung der Hohen Behörde. Der Beobachter der Hohen Behörde, der das Recht hat, an allen Sitzungen der Verwaltungsräte, die Beratungen und Entscheidungen gewidmet sind, teilzunehmen, kann in die Bildung der Beschlüsse eingreifen, indem er die endgültige Entscheidung der Hohen Behörde vorbehält oder die Beschlüsse der Verwaltungsräte von der Zustimmung der Hohen Behörde abhängig macht.

Die Hohe Behörde hat das Recht, die Einberufung der Verwaltungsräte des Büros und der Kasse zu verlangen, und kann, wenn eine Sitzung nicht innerhalb von 10 Tagen stattfindet, selbst über die anstehende Frage entscheiden.

Aus den erwähnten Bestimmungen kann schon hier der Schluß gezogen werden, daß eine völlige, scharfe und konsequente Trennung hoheitlicher Ausgleichsbefugnisse und privatrechtlichen Handelns nach außen auf dem Gebiete des gemeinsamen Einkaufs innerhalb der Ausgleichseinrichtung nicht vorgenommen worden ist. Es ist vielmehr eine gegenseitige Verflechtung und Durchdringung der Funktionen festzustellen, etwa wenn das Büro das Recht hat, Vorschläge für die hoheitliche Entscheidung zu machen, oder umgekehrt die Kasse ihre Zustimmung zu Einkaufsverhandlungen geben muß. Gegen die Annahme einer rein privatrechtlichen Ausgestaltung des gemeinsamen Einkaufs durch das Office Commun spricht namentlich der Umstand, daß die Unternehmen verpflichtet sind, zur Beschaffung der hierfür notwendigen Mittel beizutragen, und die Befugnis der Kasse, Verwendungsprioritäten für importierten Schrott festzulegen. Dieser Eindruck wird verstärkt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Befugnisse *beider* Organe in bestimmten Fällen von der Hohen Behörde wahrgenommen werden konnten. Später, d. h. n a c h der hier in Frage stehenden Periode, wurden die Kompetenzen der Ausgleichsorgane generell auf die Hohe Behörde zurückübertragen. Beide Organe haben außerdem auf der Länderebene nur eine einzige Hilfsstelle, das jeweilige Regionalbüro (in Deutschland die Deutsche Schrottverbraucher-Gemeinschaft G. m. b. H. in Düsseldorf, abgekürzt DSVG), dessen sie sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben ständig, und vor allem in den hier streitigen administrativen und geschäftlichen Vorfällen, bedienten.

Es kann also festgestellt werden, daß bei der Kompetenzverteilung zwischen der Kasse und dem Büro und bei der Bindung der Kompetenz der beiden Gesellschaften weder die eine noch die andere Gesellschaft allein funktionieren konnte, sondern daß die Erfüllung der internen Aufgaben beim Einkauf

und Ausgleich und die Einkaufstätigkeit nach außen ein Zusammenwirken bedingten.

5. Staatliche Maßnahmen im Schrottaußenhandel

Als neues Element, das in früheren Verfahren vor Ihnen nicht behandelt wurde und das bedeutsam ist, erscheint in diesem Verfahren die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Beeinflussung des Schrottmarkts.

Ohne diese Beteiligung wäre das Ausgleichssystem nicht lückenlos und funktionsfähig gewesen. Es genügt ja nicht, daß die Preisdifferenz zwischen Gemeinschaftsschrott und Importschrott ausgeglichen wird; es muß auch verhindert werden, daß Inlandsschrott aus der Gemeinschaft zum hohen Weltmarktpreis ausgeführt wird und vielleicht als Importschrott auf den gemeinsamen Markt zurückkehrt. Die für solche Fragen des Außenhandels zuständigen Regierungen der Mitgliedstaaten haben 1953 [1]) vereinbart, ein allgemeines Schrottexportverbot durch nationale Regelung in ihren Ländern aufrechtzuerhalten oder einzuführen. Sie haben 1954 [2]) beschlossen, Ausnahmen von diesem Verbot zu schaffen für Schrott aus Abwrackungen, falls dieser Schrott vom Gemeinsamen Büro, dem er angeboten werden müsse, nicht für die Gemeinschaft gekauft würde.

Diese dem nationalen öffentlichen Recht der Mitgliedstaaten zugehörigen Anordnungen dehnen die Wirksamkeit des Schrottausgleichs, der auf der Basis des Gemeinschaftsrechts von der Hohen Behörde geschaffen wurde, auf Rechts- und Verwaltungsgebiete aus, die der Zuständigkeit der Hohen Behörde entzogen sind. [3])

6. Abschluß und Abwicklung der Schrotteinkaufsgeschäfte

Im Rahmen dieser Organisation sind die einzelnen Einkaufsgeschäfte abgeschlossen und abgewickelt und ist die

---

[1]) Sitzung des Ministerrats vom 6. 3. 1953

[2]) Sitzung des Ministerrats vom 27./28. 7. 1954

[3]) Vgl. Art. 57 und 70 des Vertrages

Auszahlung der Ausgleichsvergütungen für den fraglichen Schrott vorgenommen worden.

Die Schrottlieferungen, die Anlaß gaben zu Ausgleichszahlungen und zur Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen, erfolgten auf Grund von sechs Globalvereinbarungen, die das Gemeinsame Büro mit der Schrotthandelsfirma HANSA in der Zeit vom 31. 8. 1956 bis 8. 7. 1957 für Rechnung später noch zu bezeichnender Unternehmen abgeschlossen hatte. Sie enthalten Gewichtsangaben und Herkunftsbezeichnungen (Island, England und andere Gebiete außerhalb der Gemeinschaft) und nehmen ausdrücklich Bezug auf die allgemeinen Vertragsbestimmungen des Gemeinsamen Büros, aus denen sich ergibt, daß die Regionalbüros berechtigt sind, die Empfangswerke zu benennen. Die übrigen Vertragsklauseln interessieren im vorliegenden Zusammenhang noch nicht. Lediglich auf *Ziffer 4* soll noch hingewiesen werden:

> „Der Verkäufer hat einwandfreie Dokumente beizubringen, die beweisen, daß das Material aus dem im Einkaufsschreiben erwähnten Herkunftsland stammt.
>
> . . . . .
>
> Bei Schrott aus Abwrackungen innerhalb der Montanunion ist dem OCCF eine Liste mit den Namen der in Betracht kommenden Schiffe einschl. Gewichts- und Größenangabe einzureichen. Ferner sind die Zolleingangserklärungen und die Schiffskaufverträge vorzulegen und außerdem eine Bestätigung der Behörde, unter deren Aufsicht die Abwrackung erfolgte . . .
>
> Bei Schrottpartien, die aus derartigen oder ähnlich gelagerten Objekten stammen, ist der CPFI oder deren Beauftragten die Kontrolle über die Schrottgewinnungsarbeiten zu gestatten.
>
> . . . . .
>
> Für andere im Raum der Montanunion lagernde Materialien, welche nicht unter die Bestimmungen der Hohen Behörde fallen, sind die Erklärungen der Regierungsstellen oder der sonst beauftragten Behörden beizubringen, die besagen, daß die Objekte resp. der anfallende Schrott bei einem Kaufverzicht des OCCF zum Export in dritte Länder freigegeben würden. . .“

In Erfüllung dieser Globalverträge erbrachte die HANSA in den darauffolgenden Monaten Einzellieferungen an Schrott verbrauchende Unternehmen. Für einen Teil dieser Lieferungen waren die pflichtwidrig ausgestellten Bescheinigungen eines holländischen Ministeriums von einem holländischen Schrott-

verkäufer der HANSA und von dieser der DSVG eingereicht worden. Den Lieferungen an die Verbraucher gingen jeweils voraus Zuweisungsverfügungen der DSVG an diese Empfangswerke, in denen unter anderem Menge und Herkunft des Schrotts angegeben waren. Nach Eingang des Schrotts gaben die Unternehmen Eingangsanzeigen an die HANSA und Schrottabrechnungen an die DSVG ab. An die DSVG waren auch die Rechnungen der HANSA gerichtet. Von Zeit zu Zeit faßte die DSVG die Schrottabrechnungen in sogenannten Belastungsaufgaben für die Schrottverbraucher zusammen. Ebenso wie in besonderen Schreiben der DSVG, mit denen die Gesamtschuld der Unternehmen für Schrottlieferungen festgestellt wurde, war in diesen Belastungsaufgaben nicht der Importpreis sondern der Gemeinschaftspreis aufgeführt. Sie enthielten den folgenden Vermerk:

> „Auf Grund der uns eingesandten Schrottabrechnungen belasten wir Sie vorbehaltlich der endgültigen Prüfung und Abrechnung durch Brüssel mit DM . . ."

Einige Zeit nach Abgang dieser Schreiben gab die DSVG den Empfangswerken Anweisung, ihre Schulden für Schrottempfänge zu tilgen durch Überweisungen auf das Konto eines von der DSVG bestimmten Schrottlieferanten, der nicht immer der jeweilige Lieferant des Schrott verbrauchenden Unternehmens war. In gleicher Weise verfügte die DSVG gelegentlich auch über Umlageforderungen der Kasse. Die Unternehmen nahmen diese Überweisungen vor, nicht ohne in der Regel auf dem Giroformular zu vermerken, daß die Überweisung im Auftrage der DSVG erfolge. Durch diesen Zahlungsverkehr erhielten die Schrottlieferanten ihren vollen Kaufpreis, und zwar auch den Teil, der den Unternehmen in den Gesamtschrottabrechnungen von der DSVG nicht in Rechnung gestellt wurde, weil er durch die Ausgleichsleistungen gedeckt werden sollte. Besondere Verfügungen der Kasse oder der DSVG über die Ausschüttung des Ausgleichsbetrages oder über seine Gutschrift für jede Schrottlieferung und für jedes Unternehmen ergingen nicht an die Unternehmen. Die Kasse teilte nur monatlich der DSVG mit: eine Aufstellung über den Umlagebetrag je Werk, die Gesamtsumme der Umlage, eine

Zusammenstellung der bei der DSVG disponiblen Geldsummen nach Saldierung von Guthaben und Schulden der Werke, eine Anweisung, an die Gläubigerwerke auszuschütten, und gegebenenfalls die Anweisung, einen bestimmten Betrag an das Regionalbüro eines anderen Mitgliedstaates zu zahlen, etwa nach Italien.

Als sich herausgestellt hatte, daß die Bescheinigungen des niederländischen Wirtschaftsministeriums pflichtwidrig ausgestellt worden waren, verlangte die Hohe Behörde mit Schreiben vom 27. 11. 1958 die von der DSVG verwendeten Ausgleichsbeträge von den Unternehmen zurück, denen der fragliche Schrott zugeflossen sein sollte. Nach Weigerung der betroffenen Unternehmen kam es zu den individuellen Entscheidungen der Hohen Behörde, um deren formelle und materielle Rechtsgültigkeit es jetzt geht.

Bei der rechtlichen Untersuchung stellt sich zunächst die Frage:

II. - WAR DIE HOHE BEHÖRDE FORMELL BEFUGT, DERARTIGE ENTSCHEIDUNGEN GEMÄSS ARTIKEL 92 DES MUV ZU ERLASSEN?

1. Rechtsgrundlage der Entscheidungen

In Artikel 92 heißt es:

„Die Entscheidungen der Hohen Behörde, die geldliche Verpflichtungen enthalten, stellen vollstreckbare Titel dar."

Artikel 92 ist demnach keine Ermächtigungsnorm, sondern verleiht bestimmten Entscheidungen der Hohen Behörde, für die eine Ermächtigung an anderer Stelle zu suchen ist, einen besonderen Rechtscharakter. Zu fragen ist also, ob die Hohe Behörde auf Grund anderer Vertragsnormen im vorliegenden Falle befugt war, eine geldliche Verpflichtung in Form einer Entscheidung festzustellen.

Nach Ansicht der Klägerinnen zählt der *Vertrag erschöpfend* derartige Fälle auf: Umlagen, Zwangsgelder und Bußen.

Der Wert dieses Arguments wird aber von vornherein gemindert durch ein zweites Argument, in dem die Klägerinnen einräumen, daß die in Artikel 53 des Vertrages enthaltene

Ermächtigung zur Schaffung finanzieller Einrichtungen die Befugnis einschließt, geldliche Verpflichtungen für Unternehmen zu begründen, mit der Einschränkung allerdings, daß die Hohe Behörde in den Entscheidungen zur Gründung der Einrichtung ausdrücklich erwähne, in welchen Fällen sie solche Entscheidungen gemäß Artikel 92 erlassen will.

In der Tat stellt Artikel 53 b) eine geeignete Ermächtigungsnorm für den Erlaß von Entscheidungen mit geldlichen Verpflichtungen für Unternehmen dar, wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 8/57[1]) mit Recht ausgesprochen hat. Dort heißt es:

„Es ist davon auszugehen, daß die in Artikel 53 vorgesehenen finanziellen Einrichtungen der Aufbringung und Verteilung von Geldmitteln dienen, und zwar insbesondere in Form von Preisausgleich und Ausgleichszahlungen."

Es bedarf an sich keines Hinweises darauf, daß die im Rahmen einer obligatorischen finanziellen Einrichtung begründeten Verpflichtungen öffentlichrechtlichen Charakter haben. Anders als bei einer freiwilligen Ausgleichseinrichtung werden die Unternehmen hier durch eine Entscheidung der Hohen Behörde in den Ausgleich einbezogen und müssen kraft hoheitlichen Befehls an den wirtschaftslenkenden Maßnahmen teilnehmen. Diese Feststellung gilt für die Beitragspflicht ebenso wie für den Anspruch auf Ausgleichsleistungen der Kasse.

Es bleibt also nur die Frage, ob die These, die Hohe Behörde müsse bei der Schaffung einer finanziellen Einrichtung deutlich erklären, in welchen Fällen sie Entscheidungen mit geldlichen Verpflichtungen erlassen will, auch für den Fall einer Rückerstattung von zu Unrecht gezahlten Ausgleichsbeträgen gilt.

In den Entscheidungen 14/55 und 2/57 ist eine derartige Pflicht nicht ausdrücklich erwähnt. Erst die Entscheidung 23/58 vom 30. 10. 1958 [2]) enthält eine solche Bestimmung in Artikel 8 II. Die angefochtenen Entscheidungen stützen sich

[1]) Rechtsprechungssammlung Bd. IV, S. 251

[2]) ABl. S. 431

aber nicht auf diese Vorschrift, sondern offenbar auf allgemeine Rechtsgrundsätze.

Man könnte Bedenken haben, ob diese Rechtsgrundlage ausreicht, angesichts der Strenge, mit der gemeinhin — und wohl mit Recht — geprüft wird, ob die Hohe Behörde und die anderen Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihrer genau umgrenzten Kompetenzen bleiben. Erinnert sei hier an die Artikel 3, 8 und 14 des Vertrages.

Andererseits hat sich der Gerichtshof in der Rechtssache 8/55 (Fédération Charbonnière de Belgique gegen Hohe Behörde), meines Erachtens zu Recht, von einer zu engen Interpretationsmethode freigemacht und festgestellt [1]:

„. . . die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes (beinhalten) zugleich diejenigen Vorschriften, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten."

Ich glaube, wenn man in Anwendung dieser These im vorliegenden Fall allgemeine Rechtsprinzipien zur Begründung einer Rückerstattungspflicht heranzieht, verstößt man nicht gegen die Grundstruktur des Vertrages, derzufolge rechtsgestaltende Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane einer genau bestimmten Ermächtigung bedürfen.

Die Verpflichtung zur Rückerstattung unrechtmäßig bezogener Ausgleichsleistungen stellt nichts anderes dar als das unerläßliche Korrelat zu Ausgleichsansprüchen, ohne welches der Ausgleichsmechanismus nicht lückenlos und völlig funktionsfähig wäre. Es darf nicht übersehen werden, daß ein wesentlicher Unterschied besteht zwischen der Begründung einer *Zahlungs*pflicht, für die die Unternehmen mit Recht eine ausdrückliche Ermächtigung voraussetzen können, und der Geltendmachung eines *Rückzahlungs*anspruchs, ohne die einem Unternehmen etwas belassen würde, worauf es keinen Anspruch hat.

Diese meine Auffassung wird bestätigt durch die Tatsache, daß die Entscheidung 23/58, in der eine Verpflichtung zur

[1] Rechtsprechungssammlung Bd. II, S. 312

Rückzahlung ungerechtfertigt ausgezahlter Ausgleichsbeträge ausdrücklich erwähnt wird, vom Ministerrat gebilligt wurde.

Ich komme also in diesem Punkt zu dem Ergebnis, daß im Rahmen einer Ausgleichseinrichtung eine ausdrückliche Ermächtigung für die Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen nicht unerläßlich ist, daß allgemeine Rechtsprinzipien, nach denen solche Rückerstattungsansprüche bestehen *können,* als Ermächtigungsgrundlage ausreichen. Da der Rückerstattungsanspruch naturgemäß den gleichen Charakter hat wie der Ausgleichsanspruch, auf den er sich stützt — also dem öffentlichen Gemeinschaftsrecht angehört —, habe ich keine Bedenken, aus den bisher erörterten Gründen die formelle Zulässigkeit der Feststellung der Rückzahlungspflicht in einer Entscheidung gemäß Artikel 92 anzunehmen.

Damit ist der Fragenkreis, der sich zu Artikel 92 ergibt, aber noch nicht erschöpfend behandelt.

2. Befugnis zur Entscheidung privatrechtlicher Vorfragen

Daß die Hohe Behörde in einer Verwaltungsentscheidung die Rückzahlung der ausgeschütteten Ausgleichsleistungen anordnete, wird von den Klägerinnen auch für unzulässig erklärt, weil die in den Entscheidungen festgestellten Ansprüche der Hohen Behörde auf privatrechtliche Erwägungen und Ableitungen gestützt seien. Die Beurteilung von Rechtsverhältnissen privatrechtlicher Natur und die Herleitung von Ansprüchen aus ihnen stehe der Hohen Behörde aber nicht zu, und auf dieser Basis könne sie ihre Beziehung zu den Klägerinnen nicht einseitig und hoheitlich regeln. Die Hohe Behörde könne sich also nicht aus privatrechtlichen Beziehungen und auf Grund einer privatrechtlichen Begründung einen öffentlichrechtlichen Titel verschaffen. Die Ausführungen der Beklagten, der Hohen Behörde, machen offenkundig, daß sie privatrechtliche Fragen entscheiden wollte und entschieden hat.

So stellt sich vor allem die Frage, ob den Klägerinnen eine Leistung in Gestalt der Ausgleichsbeträge zugeflossen ist, obwohl die Kasse oder in ihrem Auftrag die DSVG an die Unternehmen unmittelbare Zahlungen nicht geleistet hat. Die

Beklagte argumentiert, sie habe durch Geldleistungen an die Schrottlieferanten die Klägerinnen von privatrechtlichen Verbindlichkeiten befreit. Damit trifft sie die Feststellung, daß Verbindlichkeiten dieser Art vorhanden waren.

Die übrigen Voraussetzungen des Anspruchs sind eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen, also insbesondere die Fragen, ob der gelieferte Schrott ausgleichsfähig war, ob ein Widerruf des in der Auszahlung zu sehenden begünstigenden Verwaltungsaktes überhaupt zulässig ist, und ob nach der Struktur des Schrottausgleichs eine individuelle Ausschüttung der Subventionsbeträge oder eine globale Verbilligung allen Importschrotts erfolgen sollte.

Auch nationale Verwaltungsbehörden haben es nicht selten mit Sachverhalten zu tun, in denen öffentlichrechtliche und privatrechtliche Elemente sich vermengen.

Ich sehe hierzu in der französischen Literatur, daß der Conseil d'Etat es immer abgelehnt hat, über Anfechtungsklagen gegen hoheitliche Verfügungen zu entscheiden, wenn die aufgeworfenen Fragen im wesentlichen dem Privatrecht angehören. [1]) Es ist aber grundsätzlich fraglich, ob diese Praxis eines nationalen Gerichts, das neben sich andere (Zivil-) Gerichte kennt, im Bereich der Montanunion nachgeahmt werden kann.

Fraglich ist vor allem auch, ob im vorliegenden Fall die privatrechtlichen Fragen das Essentielle des Rechtsstreites ausmachen. Das möchte ich nicht annehmen. Ich bin der Meinung, daß die gegenseitige Durchdringung und Verflechtung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Vorgänge dem vorliegenden Rechtsstreit keineswegs vorwiegend den Charakter eines Privatrechtsstreites verleiht. Die Entscheidungen der Hohen Behörde wurzeln im öffentlichen Recht der Gemeinschaft und sind in erster Linie von diesem öffentlichen Recht her zu prüfen. Die privatrechtlichen Elemente des Sachverhaltes halten sich dagegen in einem Rahmen, in dem privatrechtliche Vor- und Nebenfragen in einem öffentlichen Rechtsstreit normalerweise vorkommen können.

---

[1]) WALINE, Droit administratif, 7. Aufl., S. 446, 467

In der deutschen Verwaltungspraxis und -rechtsprechung ist unstreitig, daß solche privatrechtlichen Vorfragen im Verwaltungsverfahren incidenter entschieden werden können. Ich verweise hierzu auf die Abhandlung dieser Probleme bei FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 105 ff. [1])

Zu dieser Lösung wird man geradezu gezwungen, wenn im Verwaltungsverfahren nicht die Möglichkeit vorgesehen ist zur Aussetzung des Verfahrens mit der Auflage, die Klärung der privatrechtlichen Fragen durch eine zivilgerichtliche Entscheidung herbeizuführen. Diese Möglichkeit kennt der Vertrag nicht. Es wäre auch zwecklos, die Hohe Behörde zur Regelung der zwischen ihr und den klagenden Unternehmen bestehenden Rechtsverhältnisse an die nationalen Gerichte zu verweisen. Zivilgerichte müßten sich meines Erachtens für unzuständig erklären, weil der geltend gemachte Anspruch seinem Wesen nach öffentlich-rechtlicher Natur ist, und eine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit im nationalen Recht ist auch nicht zu erkennen.

Auch die Frage, ob eine Verpflichtung mehr oder weniger umstritten und mehr oder weniger kompliziert zu begründen ist, kann keine Kriterien abgeben für die Zulässigkeit einer Entscheidung gemäß Artikel 92. Selbst bei Verpflichtungen, die sich unmittelbar und anscheinend einfach aus dem Vertrag ergeben, können sich analoge Vorfragen und ähnliche Schwierigkeiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergeben, ohne daß der Hohen Behörde die Befugnis zum Erlaß einer Entscheidung bestritten werden kann.

3. Werden die Rechtsschutzmöglichkeiten der Klägerinnen durch den Erlaß der Entscheidungen zu Unrecht vermindert?

Die Klägerinnen können schließlich auch nicht geltend machen, durch die zwangsweise Bestimmung ihrer Parteistellung durch eine Entscheidung der Hohen Behörde werde ihr Rechtsschutz geschmälert. Jeder Rechtsunterworfene kann sich

---

[1]) Vgl. auch: v. ROSEN v. HOEWEL, Kommentar zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz, 1953, Anmerkung II zu § 2.

im Verhältnis zur Verwaltung in die Lage versetzt sehen, die Rolle des Klägers übernehmen zu müssen, wenn er obrigkeitliche Anordnungen anfechten will.

Insbesondere können die Klägerinnen nicht geltend machen, sie genössen in diesem konkreten Fall einen geringeren Rechtsschutz als die Schrottlieferanten und seien damit das Opfer einer Diskriminierung und eines Verfahrensmißbrauchs.

Alle Unternehmen, die der öffentlichen Gewalt der Gemeinschaft unterworfen und zur Beachtung von Anordnungen verpflichtet sind, die die Hohe Behörde erläßt, befinden sich im Hinblick auf ihren rechtlichen Schutz in der gleichen Lage. Sie können ihre Situation nicht vergleichen mit Unternehmen, die sich außerhalb dieses Rechtsbereichs befinden. Von der hoheitlichen Ausgleichseinrichtung erfaßt waren aber nur solche Unternehmen, die in den Verwaltungsbereich der Hohen Behörde fallen, d. h. n i c h t die Schrottlieferanten. Diese Lieferanten konnten weder Berechtigte noch Verpflichtete im Sinne der Ausgleichseinrichtung sein. Für die Ordnung der Rechtsbeziehungen zwischen der Hohen Behörde und solchen Unternehmen kommen daher die hoheitlichen Mittel der Hohen Behörde und der Rechtsschutz vor unserem Gericht nicht in Frage. Ein Vergleich des Rechtsschutzes, der einmal den Klägerinnen, Unternehmen im Sinne des Vertrages, und zum anderen den außerhalb des Vertrages stehenden Schrotthändlern gewährt ist, ist infolge der positiven vertraglichen Regelung ausgeschlossen.

Ich komme also bei der ersten Hauptfrage meiner Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß die Entscheidungen der Hohen Behörde nicht deswegen annulliert werden können, weil sie in der Form des Artikels 92 ergangen sind.

III. - SIND DIE ENTSCHEIDUNGEN DER HOHEN BEHÖRDE MIT AUSREICHENDER BEGRÜNDUNG VERSEHEN?

Mit diesen Feststellungen sind die Untersuchungen der formellen Fragen noch nicht abgeschlossen. Es ist nunmehr nachzusehen, ob die Entscheidungen den Erfordernissen des Artikels 15 des Vertrages genügen, d. h. ob sie mit einer ausreichenden Begründung versehen sind.

Die Klägerinnen rügen im einzelnen:

a) in den Entscheidungen sei nicht erklärt, wieso in der Zahlung an Dritte eine Zahlung an die Klägerinnen zu erblicken sei;

b) es sei nicht ausgeführt, woraus sich ergebe, daß zum Teil nichtausgleichberechtigter Schrott geliefert wurde, und daß dieser Schrott zu den Klägerinnen gelangt sei;

c) es sei in den Entscheidungen nichts über den Begriff „Austauschschrott" gesagt;

d) es sei in den Entscheidungen insofern ein falscher Sachverhalt wiedergegeben, als dort von „Abwrackschrott" die Rede ist. In den Verträgen und Zuweisungsverfügungen sei diese Bezeichnung nicht enthalten.

Die Begründung der angegriffenen Entscheidungen enthält als wesentliche Feststellungen die folgenden Ausführungen:

Die Klägerinnen haben von der HANSA in den Jahren 1956 und 1957 Schrott gekauft im Rahmen bestimmter Globalvereinbarungen über Schrott aus dritten Ländern, die zwischen dem Gemeinsamen Büro und der HANSA abgeschlossen worden waren. Ein Teil der Lieferungen, angeblich aus Abwrakkungen stammend, enthielt keinen Schrott aus dritten Ländern oder diesem gleichgestellten Abwrackschrott. Aus diesen Lieferungen haben die Klägerinnen bestimmte Mengen, fälschlich als Abwrackschrott bezeichnet, und auf die Lieferungen vorläufige Ausgleichszahlungen erhalten. Da ein Anspruch auf Ausgleich nicht bestand, haben die Klägerinnen diese Beträge zurückzuerstatten. Die Hohe Behörde ist gemäß Artikel 53 b) befugt, Entscheidungen mit Rückzahlungsaufforderungen zu erlassen, da die Unternehmen einer vorhergehenden Aufforderung der Hohen Behörde keine Folge geleistet haben.

Diese Begründung der Entscheidungen vermittelt nicht dasselbe Bild von den tatsächlichen Vorgängen und den rechtlichen Deduktionen, wie wir sie aus dem schriftlichen und mündlichen Vortrag der Hohen Behörde entnehmen müssen.

So steht fest, daß die Ausschüttung der Ausgleichsbeträge nicht direkt an die Klägerinnen erfolgte, sondern an die Schrottlieferanten, und zwar nicht durch eine Zahlung der Kasse, sondern durch Zahlungsvorgänge, die die DSVG vornahm oder gegenüber den Unternehmen anordnete. Eine völlige Aufklärung der Zahlungsvorgänge geben die angefochtenen Entscheidungen nicht, übrigens auch nicht der Vortrag der Parteien im Prozeß, nicht die vom Gericht angeforderten und ihm vorgelegten Geschäftspapiere und nicht die Antworten der Parteien auf Fragen des Gerichts in der Hauptverhandlung.

Zur klaren Kennzeichnung der Rechtssituation wäre es erforderlich gewesen zu sagen, wieso in dieser Zahlung an die Schrottlieferanten eine Zuwendung an die Klägerinnen zu sehen ist. (Mit welcher causa wurde an die Schrottlieferanten gezahlt; von welcher Verbindlichkeit wurden die Klägerinnen befreit?)

Die Entscheidungen lassen nicht im einzelnen erkennen, wieso der für ausgleichsfähig erklärte und mit dem Preisausgleich bedachte Schrott nicht ausgleichsfähig war. Hier vermißt man in den Entscheidungen eine Klärung der für die konkreten Fälle wesentlichen Fragen. Für sie wäre eine Charakterisierung der holländischen Bescheinigungen und die Darlegung der aus deren Fehlerhaftigkeit gezogenen rechtlichen Konsequenzen um so erforderlicher gewesen, als weder die Vorschläge der Hohen Behörde noch die diesen entsprechenden Regierungsvereinbarungen über die Schrottausfuhr aus der Gemeinschaft vom 6. 3. 1953 und vom 27./28. 7. 1954 veröffentlicht wurden.

Die Entscheidungen hätten sich auch mit dem Begriff „Austauschschrott" (der in zwei Globalvereinbarungen enthalten ist) befassen müssen, denn in den allgemeinen Entscheidungen der Hohen Behörde vermissen wir eine entsprechende Definition oder Erläuterung. Dort wird gesprochen (Entscheidung 22/54, Artikel 2; Entscheidung 14/55, Artikel 2a; Entscheidung 2/57, Artikel 2a) von Schrott „ähnlichen Charakters" (französischer Text: „assimilée", was nicht „ähnlich",

sondern „gleichgestellt" heißt). Wenn im übrigen gesagt wird (Entscheidung 2/57, Artikel 10 c), daß Abwrack- und sonstiger teurer Schrott dem Einfuhrschrott gleichgestellt werden kann dadurch, daß das Gemeinsame Büro vorschlägt und die Kasse beschließt, Schrott ähnlichen Charakters abzunehmen, so lassen die allgemeinen Entscheidungen erkennen, daß außer Abwrackschrott auch Schrott anderer Provenienzen ausgleichsfähig sein kann.

Schließlich hätte in den Entscheidungen im Interesse der Klarheit auch gesagt werden sollen, woraus sich ergibt, daß der Schrott, den die Klägerinnen erhalten haben sollen, als Abwrackschrott bezeichnet wurde, da in den Zuweisungsverfügungen, die an die Klägerinnen gerichtet waren, von Abwrackschrott nicht die Rede ist.

Die tatsächlich gegebene Begründung ist also nicht nur unvollständig, sondern auch irreführend.

Die Hohe Behörde hält dem entgegen, die Klägerinnen seien über Einzelheiten der „Affäre" wohl unterrichtet gewesen, so daß sich eine detaillierte Darstellung des Sachverhalts erübrigt hätte. Sie geht also offenbar davon aus, daß die Begründung einer Entscheidung lediglich dazu dient, den Empfänger der Entscheidung von dem obrigkeitlichen Befehl und seiner eigenen Leistungspflicht in Kenntnis zu setzen und ihm die Anfechtung zu ermöglichen. Diese Auffassung widerspricht dem Sinn des Artikels 15 und der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Die Begründung einer Entscheidung muß ausreichende Elemente enthalten, um die *richterliche Nachprüfung* zu ermöglichen. Ich verweise hier insbesondere auf das vor nicht allzu langer Zeit ergangene Urteil in der Sache 18/57. [1])

Weit davon entfernt, eine umfangreiche Begründung, die einem rechtlichen Gutachten nahekommt — so die Worte der

[1]) Rechtsprechungssammlung Bd. V, S. 113; vgl. auch 2/56 (Rechtsprechungssammlung Bd. III, S. 37) und 9/56 (Rechtsprechungssammlung Bd. IV, S. 29).

Hohen Behörde —, hier für die Entscheidungen der Hohen Behörde zu verlangen, muß ich doch sagen, daß nach meiner Überzeugung den angegriffenen Entscheidungen eine ausreichende Begründung in dem eben besprochenen Sinne fehlt. Ich folgere daraus, daß die Entscheidungen wegen unzureichender Begründung von Ihnen annulliert werden können.

IV. - IST DER RÜCKERSTATTUNGSANSPRUCH DER HOHEN BEHÖRDE MATERIELL-RECHTLICH BEGRÜNDET?

Ich würde es aber für unbefriedigend erachten, wenn sich der Gerichtshof nur über diesen Anfechtungsgrund aussprechen würde, weil andere als Anfechtungsgründe aufgeworfene Probleme großer Bedeutung eine Lösung verlangen im Interesse des Rechtsfriedens zwischen den Parteien und zur Förderung der endgültigen Abrechnung des Schrottausgleichs, an der einmal die Hohe Behörde und alle Schrottverbraucher und zum anderen die Klägerinnen auch als Gesellschafter der Brüsseler Einrichtungen, Kasse und Büro, ein bedeutendes wirtschaftliches und rechtliches Interesse haben. Ich erinnere daran, daß die Genossenschaften in Liquidation getreten sind, daß aber offenbar für keinen Abrechnungszeitraum der Vergangenheit endgültige Forderungen und Schulden der am Ausgleich Beteiligten festgestellt oder bekanntgegeben werden konnten.

Die zentrale und für beide Parteien letzten Endes entscheidende Frage ist doch die, ob die Entscheidungen der Hohen Behörde materiell begründet sind, d. h. ob die Hohe Behörde wirklich einen Anspruch auf Rückerstattung der Ausgleichsleistungen im Verhältnis zu den Klägerinnen geltend machen kann. In diese Frage münden die wichtigsten Argumente der Klägerinnen, die unter dem Stichwort „Vertragsverletzung" vorgetragen wurden, ein. Wie wir gesehen haben, geht es dabei weniger um eine Verletzung positiver Vertragsnormen, als um die Verletzung allgemeiner Rechtsprinzipien, die die Rückerstattung zu Unrecht empfangener hoheitlicher Leistungen regeln.

1. Sind nach der rechtlichen Struktur und nach der praktischen Anwendung des Ausgleichssystems Ausgleichsleistungen an die Unternehmen vorgesehen?

Ich habe vorhin darauf hingewiesen, daß bei der Auszahlung der Ausgleichsleistungen keine besonderen Verfügungen für jeden Einzelfall erlassen wurden.

Alle Abrechnungen erfolgten vielmehr im Wege einer Verrechnung innerhalb des Regionalbüros, wobei die Unternehmen auf Anweisung der DSVG an ihre eigenen Lieferanten oder an Schrotthändler, von denen sie nichts bezogen hatten, nie mehr bezahlten als den Inlandschrottpreis. Die Verrechnung der Ausgleichsvergütungen nahm die DSVG im Rahmen der Gesamtabrechnungen mit den Schrotthändlern direkt vor. Auf diese Weise ist der Eindruck entstanden, daß die Unternehmen selbst gar nie Schuldner des gesamten Importpreises gewesen sind, sondern die Gewähr haben konnten, durch Vermittlung des Gemeinsamen Büros und der DSVG stets bereits durch den Ausgleich verbilligten Schrott beziehen zu können. Die Klägerinnen haben nicht versäumt, auf diesen Umstand hinzuweisen und daraus den Schluß zu ziehen, daß ihnen nach dem praktizierten System des Schrottausgleichs die Ausgleichsvergütung auch mittelbar gar nicht zugeflossen sein konnte.

Damit ist die Frage nach der Rechtskonstruktion des Schrottausgleichs angerührt, die in den Ausführungen der Parteien einen breiten Raum eingenommen hat. Denkbar sind, wie die Hohe Behörde dargelegt hat, in der Tat drei Konstruktionen:

a) individuelle Schrotteinfuhr mit individuellem Ausgleich, wobei unmittelbar Begünstigter das Schrott verbrauchende Unternehmen ist;

b) gemeinsame Schrotteinfuhr durch ein gemeinsames Organ mit individuellem Ausgleich zugunsten der Schrott empfangenden Unternehmen;

c) Erfassung des gesamten Importschrotts durch die Ausgleichseinrichtung; Verbilligung des Importschrotts mit

Hilfe der Ausgleichsumlage und Weitergabe des bereits verbilligten Schrotts an die einzelnen Unternehmen. (In diesem Fall ist für einen individuellen Ausgleich kein Platz).

Welches dieser Verfahren wurde den Entscheidungen zugrunde gelegt und — was wesentlich ist — in der Praxis tatsächlich angewandt?

Es ist nicht zu leugnen, daß gewisse Formulierungen in der Begründung vor allem der Entscheidung 14/55 für die zuletzt genannte Konstruktion sprechen, die die Klägerinnen für gegeben halten, insbesondere wenn es dort heißt:

„in der Erwägung, daß eine geordnete . . . Schrottversorgung es erfordert, diese Schrottmengen (d. h. den Importschrott) den Verbrauchern innerhalb des gemeinsamen Marktes zu Preisen *zur Verfügung zu stellen,* die sich den innerhalb der Gemeinschaft angewandten Preisen annähern",

sowie:

„in der Erwägung, daß Abweichungen zwischen den innerhalb der Gemeinschaft vorgesehenen und tatsächlich durchgeführten Schrottkäufen . . . nur . . . berichtigt werden können, wenn die Ausgleichseinrichtung eine gewisse, sofort verfügbare Menge von Einfuhrschrott *vorübergehend einbehält,* um damit die Fehlmengen zu decken",

und schließlich:

„in der Erwägung, daß . . . die dem Gemeinsamen Büro der Schrottverbraucher angehörenden . . . Unternehmen in der Lage sein müssen, die benötigten Mengen in dritten Ländern gemeinsam anzukaufen, die . . . unter der Verantwortlichkeit der Hohen Behörde später an die Verbraucher *weitergegeben* werden."

Auch die in Artikel 2 der Entscheidung 14/55 festgelegte Verpflichtung der Unternehmen, Beiträge zu leisten, die notwendig sind, um

„die erforderlichen *Mittel für einen . . . Ankauf* von Schrott in dritten Ländern für später zu bestimmende Empfänger zu beschaffen . . ."

könnte für diese Deutung sprechen.

Andererseits sollte nach den Entscheidungen das Gemeinsame Büro die Verhandlungen über die Einkäufe für gemeinsame Rechnung führen, während die Kaufverträge unmittel-

bar zwischen den Verkäufern und den Verbrauchern abgeschlossen werden sollten, oder das Gemeinsame Büro sollte allenfalls für Rechnung später zu bestimmender Empfänger Kaufverträge abschließen. In Artikel 12 der Entscheidung 2/57 ist zudem ausdrücklich bestimmt worden, daß die Kasse den Betrag festsetzt, der *den Unternehmen* für die in den Preisausgleich übernommenen Mengen *vergütet wird.*

Ich glaube daher, daß in den Entscheidungen der Hohen Behörde die Vorstellungen der Klägerinnen von der rechtlichen Konstruktion des Schrottausgleichs nicht gegeben sind.

Vielmehr wird in allen Entscheidungen der Hohen Behörde zum Schrottausgleich grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Ausgleichsvergütung vorgenommen werden soll in der Weise, daß dem einzelnen Schrott verbrauchenden Unternehmen die von der Kasse festgesetzten Ausgleichsbeträge zufließen. Dieser Grundsatz soll offenbar gelten, wenn von den Verbrauchern unmittelbar Schrott in das Gebiet des gemeinsamen Marktes eingeführt wird, aber auch dann, wenn im Rahmen des Ausgleichssystems derartiger Schrott im gemeinsamen Einkauf durch das Büro in den Markt gebracht wird. In dem zuletzt genannten Fall — Einkauf auf dem Wege über die Verhandlungen des Gemeinsamen Büros für gemeinsame Rechnung mit Zustimmung der Kasse und für später zu bestimmende Empfänger — ergeben sich aber Deutungsschwierigkeiten. Die Entscheidungen kennzeichnen nämlich nicht deutlich den rechtlichen Typ der Verträge und die rechtliche Natur der Funktion der am Ausgleich Beteiligten sowie ihrer Beziehungen untereinander. Es sind daher Typen denkbar wie Eigengeschäft des Büros und Weitergabe des Schrotts im Rahmen der öffentlichen Einrichtung über das Regionalbüro an den Verbraucher oder Kommissionsverhältnis, bei dem das Büro der Kommissionär und der Verbraucher der Kommittent ist, mit vom Gesetz und Handelsbrauch geduldeten Abweichungen von den Grundregeln in der Form des Selbsteintritts und der Gewährleistung des Kommissionärs oder Handeln des Büros als Handlungsagent oder Makler, sowie schließlich Handeln des Büros als Vertreter der Verbraucher mit ausdrücklicher Vertretungsmacht.

Daraus ergibt sich auch der Streit zwischen den Parteien über die Deutung des Textes der Entscheidungen und seine Bedeutung für die in diesem Rechtsstreit behandelten Ausführungs- und Abwicklungsgeschäfte.

Ohne an dieser Stelle meiner Abhandlungen eine rechtliche Charakterisierung der Geschäfte zu versuchen, darf ich feststellen:

Es sind rechtliche Gestaltungen denkbar, die die Verbraucher wenigstens mittelbar, d. h. als Kommittenten, aus den Einkaufsgeschäften verpflichten, wenn auch nur im Verhältnis zum Kommissionär. Auch in diesem Fall aber kann den Schrottverbrauchern selbst die Ausgleichsvergütung dadurch zufließen, daß ihnen ein Teil ihrer Verpflichtungen aus dem Kommissionsverhältnis von der Kasse abgenommen wird.

Daß in der Praxis der Schrottausgleichseinrichtung von den rechtstechnischen Grundsätzen der allgemeinen Entscheidungen abgegangen worden sei, kann nach dem Wortlaut der vom Gemeinsamen Büro abgeschlossenen Globalverträge nicht gesagt werden. Auch das globale Verrechnungssystem über die DSVG schließt nicht aus, daß die Unternehmen auf diese Weise von einer Verbindlichkeit befreit werden können, daß ihnen also mittelbar auch eine Leistung der Kasse zugeflossen sein kann.

Wenn somit feststeht, daß den Unternehmen nach der Struktur des Schrottausgleichssystems und seiner praktischen Durchführung eine Ausgleichsvergütung zugeflossen sein *kann*, so schließen sich hieran die Fragen:

a) Ist den Klägerinnen in Wirklichkeit eine Ausgleichsleistung erbracht worden, d. h. sind sie tatsächlich von einer Verbindlichkeit befreit worden?

b) Ist diese Ausgleichsleistung zu Unrecht erfolgt, weil die Voraussetzungen für einen Ausgleichsanspruch nicht bestanden haben?

c) Kann eine Rückzahlung in jedem Fall verlangt werden, wenn feststeht, daß die Voraussetzungen für die Zahlung nicht gegeben waren oder später entfielen?

2. War der Schrott, für den die holländischen Bescheinigungen vorgelegt wurden, ausgleichsfähig?

Ich werde die Untersuchung dieser Fragen damit beginnen, daß ich nachprüfe, ob die Ausgleichsbeträge, die ausgeschüttet worden sind, für den mit den niederländischen Bescheinigungen gedeckten Schrott, zu Recht gezahlt wurden, d. h. ob dieser Schrott ausgleichsfähig war oder nicht.

Man kann wohl davon ausgehen, daß die Schrottmengen, die die HANSA aus Holland bezogen hat und für die Bescheinigungen des Wirtschaftsministeriums geliefert wurden, im wesentlichen aus Gemeinschaftsschrott bestanden, der als solcher in keine der in den Entscheidungen genannten Kategorien ausgleichsfähigen Schrotts (Einfuhrschrott, Abwrackschrott, ähnlicher teurer Schrott) [1]) fiel.

Abwrackschrott ist teurer Schrott im Sinne der Ausgleichsregelung, weil die Kosten der Abwrackung, wenn sie wirtschaftlich sein sollen, verlangen, daß für diesen Schrott eine Exportmöglichkeit vorgesehen wird. Er kann also nach Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung auf den Weltmarkt gebracht werden, auf dem damals höhere Preise erzielt wurden. Sein Erlös kann an den Weltmarktpreisen orientiert werden. Dieser Umstand ist besonders hervorzuheben: die Exportmöglichkeit verleiht dem Abwrackschrott den Charakter teuren Schrotts.

Es hat sich offenbar — nach dem, was wir hier gehört haben — im Schrotthandel eingebürgert, an Stelle von Schrott, der aus der Abwrackung von Schiffen gewonnen werden sollte, Gemeinschaftsschrott zu liefern und wie Abwrackschrott am Ausgleich teilnehmen zu lassen, wenn dafür der erst noch zu gewinnende Abwrackschrott später zu Inlandspreisen auf den Markt gebracht wurde. Dieses Verfahren wurde geduldet im Hinblick darauf, daß die Abwrackung sich häufig über einen längeren Zeitraum erstreckt.

---

[1]) Vgl. Artikel 1 der Entscheidung 14/55.

Man mag gegen diese Praxis Bedenken äußern wegen der Schwierigkeiten, die mit einer zuverlässigen Kontrolle bei der Abwicklung solcher Geschäfte verbunden sind. Es erscheint aber nicht unmöglich, eine ordnungsmäßige Abwicklung derartiger Ersatzgeschäfte zu gewährleisten und damit ihre Zulässigkeit zu bejahen. In solchen Ausnahmefällen kann demnach gewöhnlicher Gemeinschaftsschrott als ausgleichsfähig angesehen werden und in den Genuß der Ausgleichsberechtigung kommen, weil auf ihn die Exportmöglichkeit übertragen wird.

Ich habe früher zur Struktur des Schrottausgleichs ausgeführt, daß die Regierungen 1954 übereingekommen sind, für Abwrackschrott die Exportmöglichkeit einzuräumen, wenn das Gemeinsame Büro diesen Schrott nicht übernimmt. Mit diesem Abkommen wurde nicht etwa eine generelle Ausfuhrgenehmigung für Abwrackschrott bereits erteilt. Es muß vielmehr für jeden Einzelfall die zuständige nationale Behörde in Anwendung nationaler Bestimmungen eine Exportgenehmigung erteilen, damit der Abwrackschrott die Gemeinschaft verlassen und auf den Weltmarkt gebracht werden kann. Daraus folgt, daß die Erteilung der Exportgenehmigung, sei es für Abwrackschrott oder für Schrott, der an seine Stelle tritt, einen konstitutiven Verwaltungsakt darstellt, und zwar nicht nur für die Abwicklung der Außenhandelsgeschäfte, sondern auch für die Begründung der Ausgleichsfähigkeit des betreffenden Schrotts.

Vom Boden dieser Rechtslage aus müssen die fraglichen niederländischen Bescheinigungen betrachtet und muß überlegt werden, ob es sich lediglich um Beweisdokumente handelt, in denen eine bestimmte Herkunft des zu liefernden Schrotts bezeugt wird, oder um konstitutive Verwaltungsakte, die eine Exportgenehmigung verleihen.

Lassen Sie mich zu diesem Zweck den Wortlaut einer der Bescheinigungen in deutscher Übersetzung zitieren:

> Auf Ihre Anfrage teile ich Ihnen mit, daß Sie nach den mir zur Verfügung stehenden Angaben Exportberechtigungen bis zu einer Menge von . . . Tonnen Stahlschrott aus der Abwrackung des . . . Schiffes . . . in Anspruch nehmen können. Ich mache Sie darauf aufmerksam, daß diese Schrottmenge nach einem Nicht-EGKS-Land erst ausgeführt werden darf, wenn dieser Schrott dem

Gemeinsamen Büro der Schrottverbraucher (OCCF) in Brüssel vorher angeboten wurde und diese Stelle das Angebot abgelehnt hat.

Ich möchte aber darauf hinweisen, daß für den deutschen Ausdruck Exportrecht „in Anspruch nehmen" im holländischen Text zu lesen ist Exportrecht *„ontleenen"*. Diese Nuance sollte bei der Deutung der Bescheinigungen nicht übersehen werden. Sie scheint mir wichtig, weil sie offenbar ausdrücken will, daß nicht der Export des Abwrackschrotts selbst genehmigt wird, sondern daß Exportrechte aus der Abwrackung hergeleitet werden können, etwa gerade für Ersatzschrott anstelle des Abwrackschrotts.

Der Wortlaut dieser Bescheinigungen legt die Annahme nicht gerade nahe, daß es sich nur um Ursprungszeugnisse handelt. Hätte lediglich die Herkunft einer Schrottpartie bezeugt werden sollen oder die Tatsache, daß Schrott in bestimmten Mengen aus der Abwrackung eines Schiffes zu erwarten ist, so wäre wohl nicht gesagt worden: „. . . Sie können Exportberechtigungen . . . in Anspruch nehmen". Der holländische Beamte Van der GRIFT, der die Bescheinigungen ausgestellt hatte, hat im Strafverfahren auch davon gesprochen, er habe Drittländer-Ursprungszeugnisse gegeben, in denen er das *Recht eingeräumt* habe, Drittländerschrott *auszuführen*. [1])

Dem widerspricht freilich, was der Dienstvorgesetzte Van der GRIFTs, BALFOORT, im gleichen Verfahren über das Verfahren bei der Erteilung von Exportgenehmigungen ausgesagt hat. [2])

Danach konnte der Schrotteigentümer, wenn das Brüsseler Büro nach Vorlage der Bescheinigungen Van der GRIFTs den fraglichen Schrott nicht übernommen hat, bei der Zentralstelle für Ein- und Ausfuhr, die dem Wirtschaftsministerium untersteht, einen Antrag auf Erteilung einer Exportgenehmigung stellen, mit dem zusammen die Bescheinigung Van der GRIFTs einzureichen war. Allerdings bleiben uns über dieses

[1]) Seite 13 der Anlage 12 a zur Klagebeantwortung
[2]) Seite 5 der Anlage 12 a zur Klagebeantwortung

Verfahren im einzelnen Zweifel, die nicht aus dem Parteivortrag und aus Aktenmaterial aufzuklären sind.

Geht man davon aus, daß die holländischen Bescheinigungen konstitutive Verwaltungsakte darstellen, die eine Exportgenehmigung gewährten, dann ist zu prüfen, welchen Einfluß auf ihre Rechtswirksamkeit der Umstand hat, daß die für ihre Erteilung gesetzten Bedingungen im konkreten Falle nicht gegeben waren.

„Beurkundende Verwaltungsakte enthalten keine Verfügungen über eine Rechtslage, sie begründen nichts und ändern nichts. Sie sind lediglich dazu bestimmt, Beweismittel zu sein . . . Jedoch ist der Nachweis der Unrichtigkeit jederzeit möglich". [1])

Rechtsgestaltende Verwaltungsakte sind dagegen nur dann unbeachtlich, wenn sie entweder von vornherein nichtig sind oder mit Rückwirkung aufgehoben werden. Für den vorliegenden Fall heißt das: Sind die holländischen Akte weder nichtig noch aufgehoben, dann kann auch die Ausgleichseinrichtung nicht an ihrer Rechtswirkung vorbeigehen, die eben darin bestehen kann, den Export und damit den Zugang zum Weltmarkt mit seinen höheren Preisen zu ermöglichen.

In den Bescheinigungen wurde erklärt: „Sie können Exportrechte aus der Abwrackung entnehmen", obwohl die vorgeschriebenen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen, d. h. obwohl den Empfängern der Bescheinigungen kein Abwrackschrott in dem bezeichneten Umfang zur Verfügung stand. Der ausstellende Beamte war aber zuständig zur Erteilung der Bescheinigungen und irgendwelche Formvorschriften wurden auch nicht verletzt.

Die Frage nach der Rechtsgültigkeit der Bescheinigungen ist ausschließlich nach holländischem Recht zu beurteilen. Ich habe mich bemüht, die einschlägige holländische Literatur nachzusehen und glaube, dabei Grundsätze gefunden zu haben, wie sie auch im deutschen Verwaltungsrecht gelten. Fehlt es an den tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für den

[1]) FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 7. Aufl., S. 193 f.

Erlaß eines Verwaltungsaktes oder enthält der Verwaltungsakt eine Rechtsverletzung, so kann er dennoch zunächst als rechtsgültig angesehen werden. [1])

Nur bei sehr schweren Fehlern [2]), zum Teil wird gesagt, bei sehr wesentlichen und sehr offenkundigen Fehlern [3]), wird die Nichtigkeit einer Verfügung angenommen. In einem Aufsatz über administratiefrechtelijke Nulliteiten, der im November 1946 in der Zeitschrift „Bestuurswetenschappen" erschienen ist [4]), führt der Autor aus, daß die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes nur in extremen Fällen angenommen werden sollte.

Auf Grund dieser Verwaltungsrechtsliteratur kann man im vorliegenden Falle also nicht davon ausgehen, daß die holländischen Verwaltungsakte ipso iure nichtig sind und keinerlei Rechtswirkungen hatten. Die erwähnten schweren Fälle der Fehlerhaftigkeit, die die einzelnen Autoren im Auge haben, wenn sie die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes vorschlagen, sind hier nicht gegeben. Handelt es sich doch hier nur darum, daß ein Verwaltungsakt erlassen wurde, obwohl im Sachverhalt die Voraussetzungen des nationalen öffentlichen Rechts nicht vorlagen. Das aber ist ein materieller Mangel, der nur zur Aufhebbarkeit, d. h. zum Widerruf des Verwaltungsaktes, führen kann. Soweit zu sehen ist, hat die zuständige holländische Behörde bisher keine Aufhebung des Verwaltungsaktes erklärt. Der holländische Beamte wurde für diese Handlung auch nicht wegen Falschbeurkundung, sondern nur wegen Bestechung nach Artikel 363 des holländischen StGB bestraft.

Folgt man der Ansicht, die ich für vertretbar halte, daß die holländischen Bescheinigungen konstitutive Verwaltungsakte im Exportverfahren darstellen, dann gelangt man zu folgen-

---

[1]) STELLINGA, Grondrekken van het Nederlands Administratiefrecht, Seite 210; KRANENBURG, BEEL, DONNER u. a., Nederlands Bestuursrecht 1953 I, Seite 249.

[2]) STELLINGA, a. a. O., Seite 205; van der POT, Nederlands Bestuursrecht, Seite 206.

[3]) VEGTING, Administratiefrecht, Seite 251, 258; KRANENBURG u. a., a. a. O., Seite 234.

[4]) Prof. A. M. DONNER, Seite 18.

dem Ergebnis: Der fragliche Schrott, für den die Bescheinigungen ausgestellt wurden, hat auf Grund dieser Bescheinigungen den Charakter von Drittländer-Schrott rechtswirksam erhalten und behalten. Er war daher ausgleichsfähig im Sinne der Ausgleichsentscheidungen. Die Ausgleichsorgane, einschließlich der DSVG, haben also in diesen Fällen zu Recht den Schrott in den Ausgleich einbezogen und Vergütungen bewilligt. Damit fehlt es aber an einer Hauptvoraussetzung für einen Rückerstattungsanspruch der Ausgleichseinrichtung.

3. Haben die Klägerinnen Ausgleichsleistungen erhalten?

Folgt man dieser Ansicht nicht, dann stellt sich die Frage, ob die anderen Voraussetzungen des Rückerstattungsanspruchs gegeben sind. Es muß dann nachgeprüft werden, ob den Klägerinnen tatsächlich die erbrachte Ausgleichsleistung zugeflossen ist. Diese Frage führt uns in privatrechtliche Bereiche, da, wie schon betont wurde, hier allenfalls eine mittelbare Zuwendung durch Befreiung von einer Verbindlichkeit in Betracht kommen kann. Wir sind daher gezwungen, die Rechtsbeziehungen zwischen den Klägerinnen, der DSVG, dem Gemeinsamen Büro und den Schrottlieferanten im einzelnen zu qualifizieren. Vor allem streiten bekanntlich die Parteien darüber, ob die Klägerinnen aus den vom Gemeinsamen Büro getätigten Einkaufsverträgen unmittelbar, d. h. als vom Gemeinsamen Büro vertretene Unternehmen, den Schrottlieferanten gegenüber verpflichtet wurden, oder ob sie nur in rechtlichen Beziehungen zum Gemeinsamen Büro (und zu dessen Hilfsstelle, der DSVG) standen. Anhand der vorgelegten Unterlagen (Globalvereinbarungen, allgemeine Vertragsbestimmungen, Bestätigungsschreiben, Rechnungen, etc.) ist dieser Frage nachzugehen.

a) *NATUR DER RECHTSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN KLÄGERINNEN, DEM GEMEINSAMEN BÜRO UND DEN SCHROTTLIEFERANTEN*

Ich muß bekennen, daß sie sich nicht ohne Schwierigkeiten klären läßt. Die Interpretationsschwierigkeiten werden dadurch noch vergrößert, daß wir es hier zu tun haben mit Rechtsbeziehungen, die im Sinne des Kollisionsrechts die An-

knüpfung an mehrere Rechtsordnungen gestatten: Das Gemeinsame Büro ist eine Gesellschaft belgischen Handelsrechts mit Sitz in Brüssel, während die HANSA, die Klägerinnen und die DSVG deutsche handelsrechtliche Gesellschaften mit Sitz in Deutschland sind. Ich glaube indes, dieser internationalprivatrechtlichen Frage nicht bis ins einzelne nachgehen zu müssen. Zu anderen Rechtsordnungen als der deutschen und der belgischen haben die Streitfragen keine Beziehung. Es reicht also meines Erachtens aus festzustellen, ob eine Würdigung des vorliegenden Sachverhalts nach diesen beiden Rechten zum gleichen Ergebnis führt. Das scheint mir der Fall zu sein.

Eine Reihe von Gesichtspunkten spricht dafür, kaufvertragsrechtliche Beziehungen nur zwischen der HANSA und dem Gemeinsamen Büro anzunehmen, das Verhältnis zwischen den Klägerinnen und dem Gemeinsamen Büro dagegen als Kommission oder als kommissionsähnliches Verhältnis zu qualifizieren.

In den Globalvereinbarungen heißt es: „Wir (d. h. das Gemeinsame Büro) haben den Kauf fest verbucht" bzw.: „bestätigen den Kauf". In den Vertragsbestimmungen ist festgegelegt:

> „Der Einkauf erfolgt im Auftrag und für Rechnung der noch zu bezeichnenden Werke.
>
> Die Regionalbüros sind berechtigt, die Empfangswerke zu benennen. Wir (d. h. das Gemeinsame Büro) behalten uns vor, vom Vertrag zurückzutreten oder Schadensersatz geltend zu machen.
>
> Der Vertrag darf nicht ohne vorherige Erlaubnis des OCCF an Dritte abgetreten werden."

Schließlich ist in einer Klausel von „Kaufverzicht des OCCF" und von „Abnahme durch das Brüsseler Büro" die Rede.

Aus den nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens von den Parteien vorgelegten Unterlagen ergibt sich, daß die HANSA die Rechnungen für die Schrottlieferungen stets an die DSVG (die ich als ein Organ der Ausgleichseinrichtung ansehe) adressiert hat. Die DSVG hat ihrerseits den Unternehmen Zusammenstellungen ihrer Gesamtschuld übersandt und

sie zur Zahlung an die HANSA angewiesen. In den Fernschreiben der DSVG an die Unternehmen wird stets in einem Passus darauf hingewiesen, daß die DSVG bis zu einem bestimmten Zeitpunkt über die angeforderte Summe *verfügen* werde.

Schließlich haben einige Unternehmen (etwa BOCHUMER VEREIN FÜR GUSSSTAHLFABRIKATION, GUSSSTAHLWERK GELSENKIRCHEN, GUSSSTAHLWERK WITTEN, RUHRSTAHL AG, NIEDERRHEINISCHE HÜTTE) bei ihren Überweisungen angegeben, daß sie im Auftrag der DSVG handelten.

Aus einigen anderen Vertragsklauseln ergibt sich, daß den Empfangswerken gewisse Rechte unmittelbar gegenüber der HANSA zustehen sollen (womit freilich nicht notwendigerweise gesagt ist, daß diese Werke die Rechtsstellung eines Käufers im Verhältnis zur HANSA haben):

> Das Empfangswerk hat Anspruch auf Schadensersatz und Spesenrückvergütung in bestimmten Fällen.
>
> Entspricht die Ware nicht der vereinbarten Qualität, so geht dem Lieferanten vom Empfangswerk eine Reklamation zu.
>
> Unkosten, die durch Überlagernahme von Schrottpartien entstehen, dürfen den Empfangswerken nicht belastet werden.

Die Hohe Behörde hat in der mündlichen Verhandlung auf Bestätigungs- oder Bestellungsschreiben hingewiesen, die in der Tat einige Unternehmen an die HANSA und umgekehrt die HANSA an einige Unternehmen gerichtet hat.

In den Schreiben der Unternehmen an die HANSA heißt es: „Unter Bezugnahme auf die Zuteilung der DSVG bestellen wir hiermit bei Ihnen" oder: „Wir übernehmen aus Seedampfer AEIKA wie folgt" oder: „Wir bestätigen, von Ihnen gekauft zu haben." Die HANSA ihrerseits hat den meisten Unternehmen „den Verkauf von soundsoviel Tonnen Schrott bestätigt". Ins rechte Licht gerückt werden diese Schreiben für die rechtliche Beurteilung aber, wenn man die Antworten der HANSA auf einige dieser Einkaufsbestätigungen liest. Einige Antworten, gerichtet an die HÜTTENWERKE OBERHAUSEN, möchte ich Ihnen in ihrem vollen Wortlaut wiedergeben.

Im Schreiben vom 9. 1. 1957 heißt es:

„Wir erhielten Ihr Bestätigungsschreiben vom 28. 12. 1956 über 1.000 t Stahlwerksschrott, Ihren Abschluß Nr. 944 betreffend.
Lediglich der Ordnung halber machen wir darauf aufmerksam, daß der von Ihnen genannte Preis für uns nicht maßgeblich ist. Dasselbe gilt für die weiter aufgeführten Einkaufsbedingungen.
Für uns sind die Brüsseler Vertragsbestimmungen maßgeblich, da wir mit dem OCCF direkt abgeschlossen haben."

Ähnliche Vorbehalte finden sich im Schreiben vom 29. 1. 1957 und im Schreiben vom 14. 2. 1957, in dem es heißt:

„Wir danken Ihnen für Ihre Bestätigung vom 9. ds. Mts. und möchten der Ordnung halber darauf hinweisen, daß der von Ihnen genannte Preis von 170,- DM pro Tonne lediglich auf einer internen Vereinbarung zwischen der DSVG und Ihnen beruht.
Unsere Preisforderungen basieren auf dem mit dem OCCF getätigten Vertrag."

und im Schreiben der HANSA vom 6. 11. 1956:

„Wir erhielten Ihr Bestätigungsschreiben vom 2. ds. Mts., betreffend Abschluß Nr. 940.
Lediglich der Ordnung halber teilen wir Ihnen mit, daß wir dieses Material dem OCCF in Brüssel verkauft haben und für uns daher die Bedingungen dieser Institution maßgeblich sind."

Daraus ergibt sich eindeutig, welche Vorstellungen die HANSA von diesen Rechtsbeziehungen hatte, und welche rechtliche Bedeutung man den erwähnten Schreiben demnach beizumessen hat. Die Schrottempfänger erklären darin ihre Bereitschaft, den zugewiesenen Schrott von der HANSA abzunehmen. Besondere Kaufabschlüsse kann man darin nicht sehen.

Das Kommissionsverhältnis wird im deutschen und belgischen Handelsrecht in gleicher Weise definiert. [1]) Rechtsprechung und Literatur haben darüber hinaus Einzelfragen geklärt. So finden sich in dem sehr ausführlichen Kommentar der Reichsgerichtsräte zum HGB Bemerkungen zum Kommissionsverhältnis, die hier besonders interessieren:

---

[1]) Vgl. etwa Frédériq, Traité de Droit Commercial Belge, 1946 I, Seite 299.

Der Kommissionär wird Gläubiger, auch wenn der Dritte wußte, daß der Kommissionär im Auftrag und für Rechnung des Kommittenten handelte. [1])

Der Umstand, daß der Kommissionär den Auftraggeber gekannt hat, daß die Ware unmittelbar an den Auftraggeber geschickt werden soll oder daß der Käufer (bei einer Verkaufskommission) unmittelbar an den Kommittenten zahlen soll, spricht nicht entscheidend für das Vorliegen einer Vollmacht. [2])

Der Kommittent kann direkt an den Vertragsgegner leisten. [3])

Der Kommissionär kann mit dem Kommittenten vereinbaren, daß die Ansprüche an die Verkäufer niemals dem Kommissionär zustehen, sondern von Anfang an Ansprüche des Kommittenten sein sollen. [4])

Lassen Sie mich auch aus dem belgischen Recht, und zwar aus dem Traité de Droit Commercial Belge von Frédériq, noch zwei Stellen zitieren:

„. . . on peut dire que la commission est une variété du mandat, qui se distingue du contrat de droit commun par les différences suivantes:

a) le mandataire contracte pour compte et au nom de son mandant, tandis que le commissionnaire agit pour compte du mandant, mais en son nom personnel ..." [5])

„Même si le tiers sait que son cocontractant agit pour un commettant, cette circonstance n'empêche pas la commission d'exister ..." [6])

Es spricht als insbesondere nicht gegen die Annahme eines Kommissionsverhältnisses der Umstand, daß einige Rechte von vornherein in der Person des Kommittenten entstehen und die Leistungen unmittelbar zwischen dem Dritten und dem Kommittenten ausgetauscht werden sollen.

Soll aber der, für dessen Rechnung gekauft wurde, unmittelbar Partei des Kaufgeschäftes werden, dann ist es erforderlich, daß der Mittelsmann (hier: das Gemeinsame Büro) in dessen Namen und mit dessen Vollmacht handelt. Es muß er-

---

[1]) Anmerkung 21 zu § 383
[2]) Anmerkung 15 zu § 383
[3]) Anmerkung 12 zu § 396
[4]) Anmerkung 2b zu § 392
[5]) Seite 297
[6]) Seite 300

kennbar sein, daß alle Rechtswirkungen des Geschäftes den Vertretenen treffen sollen [1]) oder, wie es bei Frédériq heißt:

„Pour qu'il soit mandataire à l'égard de son cocontractant, il faut que l'intermédiaire déclare positivement et expressément au nom de qui il traite". [2])

Der Käufer braucht deswegen, weil der als Verkäufer Auftretende für Rechnung eines anderen arbeitet, nicht ohne weiteres anzunehmen, daß das Geschäft namens dieses anderen abgeschlossen ist. [3])

Denn der Gebrauch der Wendung, daß der Beauftragte für Rechnung eines Machtgebers handele, läßt nicht nur die Deutung zu, daß er im Namen des Machtgebers handelte. [4])

Insbesondere liegt in dem Auftrag, etwas zu kaufen, nicht ohne weiteres die Erteilung einer Vertretungsmacht. [5])

Im vorliegenden Falle kommt noch hinzu, daß im Augenblick des Abschlusses der Globaleinkaufsverträge noch nicht feststand, wem die Lieferungen erbracht werden sollten.

Es wäre also, um in der deutschen Rechtsterminologie zu sprechen, nur ein „Geschäft für Rechnung wen es angeht" in Frage gekommen. Hierzu ist im BGB-Kommentar von SOERGEL nachzulesen, daß:

ein Wille, mit dem abzuschließen, den es angeht, bei dem Dritten in der Regel nur bei sofortiger Vertragserfüllung anzunehmen sei; [6])

bei größeren Objekten die Person des Geschäftsgegners von Bedeutung und ein Geschäft für wen es angeht nicht anzunehmen ist. [7])

Wen der Dritte, hier: die HANSA, als seinen eigentlichen Vertragspartner ansah, habe ich vorhin gezeigt.

Nach alledem kann man nicht annehmen, daß das Gemeinsame Büro als Vertreter handelte und die Klägerinnen un-

---

[1]) SOERGEL, Kommentar zum BGB, Anmerkung 2 zu § 164
[2]) a. a. O., Seite 301 (Gand, 28. 11. 24, Pas 1925 II, 44)
[3]) SOERGEL, a. a. O., Anmerkung 4 zu § 164
[4]) RGR-Kommentar zum HGB, Anmerkung 15 zu § 383
[5]) SOERGEL, a. a. O., Anmerkung 4 zu § 167 (RGLZ 28, 1065)
[6]) Anmerkung 4 zu § 164
[7]) Anmerkung 3 zu § 164

mittelbar aus den Kaufgeschäften der HANSA gegenüber verpflichtete.

Es fehlt an einer ausdrücklichen Erklärung dieser Art, und auch die Umstände ergeben nicht mit ausreichender Klarheit eine solche Absicht des Büros. Sie sprechen eher dagegen.

Darüber hinaus bestreiten die Klägerinnen, je ausdrücklich oder stillschweigend eine Vollmacht erteilt zu haben. Im vorliegenden Falle weist auch nichts auf das Vorliegen einer Duldungs- oder Rechtscheinsvollmacht im Sinne der deutschen Rechtsprechung hin.

Demnach bleibt als Ergebnis nur die Feststellung, daß die Kaufverträge mit der HANSA grundsätzlich nur das Gemeinsame Büro berechtigten und verpflichteten. Die Klägerinnen standen zum Gemeinsamen Büro nur im Verhältnis des Kommittenten zum Kommissionär.

Von der Kaufpreisschuld konnten die Unternehmen durch die Zahlung des Ausgleichs demnach nicht befreit worden sein. Es kommen vielmehr nur Verbindlichkeiten aus dem Kommissionsverhältnis in Frage.

b) *BESTANDEN VERBINDLICHKEITEN, VON DENEN DIE KLÄGERINNEN BEFREIT WERDEN SOLLTEN, IM KONKRETEN FALL?*

Hauptpflicht des Kommittenten ist es nach deutschem und belgischem Recht, dem Kommissionär die Aufwendungen zu ersetzen, die er den Umständen nach für erforderlich halten darf. [1]) Dazu gehört auch die Befreiung von Verbindlichkeiten, die der Kommissionär eingegangen ist. [2])

Wie sich aus den angeführten Bestimmungen ergibt, besteht diese Pflicht des Kommittenten nur in bestimmten Grenzen:

„Erforderlich ist nicht, was der Beauftragte für erforderlich hält, sondern was er für erforderlich halten darf, d. h. ohne Verschul-

[1]) § 670 BGB; § 396 HGB; Frédériq, a. a. O. I, Seite 320
[2]) RGR-Kommentar zu § 670 BGB

den, bei vernünftiger und sorgfältiger Überlegung, für erforderlich halten konnte." [1])

Ähnlich das belgische Recht:

„Le commettant doit couvrir le commissionnaire pour les obligations que celui-ci a contractées dans les limites de son mandat, et il doit l'indemniser des pertes essuyées à l'occasion de sa gestion. . ., si elles ne sont pas imputables à son imprudence." [2])

Aus den allgemeinen Vertragsbestimmungen des Office, die die Klägerinnen nicht geschaffen haben, ergibt sich, daß sich das Office ein Kontrollrecht bei der Lieferung von Abwrackschrott vorbehalten hat. Dem entspricht eine Pflicht gegenüber dem Kommittenten zur Vornahme von Kontrollen. Von diesen Kontrollbefugnissen ist in den hier vorliegenden Fällen kein Gebrauch gemacht worden. Es liegt daher nahe zu sagen, daß der Kommissionär seiner Sorgfaltspflicht nicht genügt hat, daß die Aufwendungen des Büros, d. h. die Kaufpreisschuld, bei sorgfältiger Überprüfung der Geschäftsabwicklung hätten niedriger gehalten werden können. Es läßt sich demnach die These vertreten, daß eine Pflicht der Unternehmen zum Ersatz der Aufwendungen in voller Höhe des vereinbarten Kaufpreises überhaupt nicht bestand. Damit entfiele aber auch die Verbindlichkeit, von der die Kasse durch ihre Ausgleichszahlung an die Schrottlieferanten die Klägerinnen befreien wollte. Nach den Regeln des Bereicherungsrechts kann sich der Leistende in einem solchen Falle, d. h. wenn sowohl seine eigene Leistungspflicht dem Begünstigten gegenüber wie auch dessen Schuld dem Leistungsempfänger gegenüber nicht bestand, nur direkt an den Leistungsempfänger, nicht aber an den vermeintlichen Schuldner halten. [3])

Auch aus diesem Grunde müßte also die Rückforderung der Ausgleichsbeträge von den Unternehmen für unzulässig und müßten die Entscheidungen der Hohen Behörde für nichtig erklärt werden.

---

[1]) RGR-Kommentar, Anmerkung 5 zu § 670 BGB

[2]) Frédériq; a. a. O. I, Seite 321

[3]) Vgl. RGR-Kommentar, Anmerkung 4 c zu § 812 BGB

4. Ist der Rückerstattungsanspruch der Hohen Behörde ausgeschlossen, auch wenn seine Voraussetzungen an sich gegeben sind?

Es bleibt schließlich von den erwähnten drei Voraussetzungen des Rückerstattungsanspruches noch die Frage zu behandeln, ob der Anspruch nicht ausgeschlossen ist, auch wenn seine Voraussetzungen — Fehlen des Ausgleichsanspruchs, Bereicherung der Klägerinnen — an sich gegeben sind. Obwohl ich die Frage erst an dieser Stelle meiner Schlußanträge untersuche, hat sie doch nach meiner Überzeugung für die Entscheidung der Verfahren eine zentrale Bedeutung. Ihre Beantwortung ist sogar geeignet, einen Teil der bisherigen Ausführungen, die ich, den Parteien folgend, gemacht habe, überflüssig erscheinen zu lassen. Im Interesse einer eingehenden Prüfung aller auftauchenden Probleme glaubte ich aber, auf die vorhergegangenen Bemerkungen nicht verzichten zu sollen.

Wenn man versucht, die rechtlichen Vorgänge im Rahmen der Ausgleichseinrichtung in allgemeingeläufige Kategorien nationalen Verwaltungsrechts einzuordnen, dann kommt man zu der Feststellung, daß jede Auszahlung von Ausgleichsvergütungen, die öffentlichrechtliche Subventionen darstellen, einen Hoheitsakt impliziert: einen begünstigenden Verwaltungsakt nämlich, in dem nach Prüfung der Voraussetzungen das Vorhandensein eines Ausgleichsanspruchs festgestellt wird.

Wie schon ausgeführt wurde, finden wir — im vorliegenden Verfahren jedenfalls — nirgendwo eine ausdrückliche Verfügung dieser Art. Das schließt aber nicht aus, daß solche Akte von der Kasse oder ihrem Hilfsorgan, der DSVG, stillschweigend, aber doch mit Wirkung für die Klägerinnen, erlassen worden waren. Sie lieferten die rechtliche causa für die Ausschüttung der Ausgleichsvergütung im Einzelfall. In Wirklichkeit geht es also darum, ob diese Akte gegenüber den Begünstigten mit Rückwirkung widerrufen und damit die Rückerstattungsansprüche begründet werden konnten.

Ein Widerruf ist zu erblicken in den an die Klägerinnen gerichteten Schreiben der Hohen Behörde vom 27. 11. 1958, in denen die Klägerinnen zur Rückzahlung der Ausgleichsbeträge aufgefordert wurden. In diesem Zeitpunkt hatte die Hohe Behörde bereits die Ausgleichseinrichtung reorganisiert und die Befugnisse der Kasse und des Gemeinsamen Büros zurückgenommen, so daß diese Organe zum Widerruf nicht mehr in der Lage waren.

a) *ZULÄSSIGKEIT DES WIDERRUFS BEGÜNSTIGENDER VERWALTUNGSAKTE IN DEN NATIONALEN RECHTEN*

Über die Zulässigkeit des Widerrufs fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte gibt es im deutschen Verwaltungsrecht eine umfangreiche Literatur und Rechtsprechung. Ich habe mich bemüht, darüber hinaus auch einen Blick zu werfen in das französische und das niederländische Verwaltungsrecht.

Was zunächst das französische Verwaltungsrecht angeht, so scheint dort ein Rückzahlungsanspruch der Verwaltung nur dann ganz oder teilweise ausgeschlossen zu sein, wenn der Behörde, die die unrechtmäßige Auszahlung vorgenommen hat, eine faute de service vorgeworfen werden kann. [1]) Fehlt es hieran oder war der Begünstigte bösgläubig, dann steht der Rückforderung nichts im Wege.

Im niederländischen Recht ergibt sich ebenso wie im deutschen Recht kein völlig einheitliches und klares Bild. Gewisse, übereinstimmende Grundgedanken scheinen sich aber doch herausgebildet zu haben. Ich bin nicht so vermessen, Ihnen hier ein genaues Bild zu entwerfen von der niederländischen Lehre und Rechtsprechung zu diesen Problemen, deren vollkommene Kenntnis im Gerichtshof gegeben ist. Es sei mir aber doch gestattet, die Eindrücke wiederzugeben, die sich mir bei der Lektüre des niederländischen Verwaltungsrechts boten. Danach scheint als Regel festzustehen, daß im allgemeinen begünstigende Verwaltungsakte nicht mit Rückwirkung widerrufen

[1]) WALINE, Droit administratif, Seite 561 f.; Conseil d'Etat, 1. 7. 1904, Recueil Seite 536, 18. 6. 1937, Recueil Seite 608.

werden können mit Rücksicht darauf, daß der Betroffene in der Zwischenzeit auf die Rechtsgültigkeit des Aktes vertraut und auf Grund des Aktes Handlungen vorgenommen hat. [1]) Maßgeblich scheint außerdem die Frage zu sein, ob der Betroffene oder ein Dritter, für den der Verwaltungsakt von Bedeutung ist, guten Glaubens waren oder aber die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes kannten oder hätten kennen müssen. [2]) Schließlich findet sich in der niederländischen Rechtsprechung auch der Gedanke der Interessenabwägung; es wird gefragt, ob die Aufrechterhaltung der fehlerhaften Entscheidung im Interesse des Begünstigten oder ihre Beseitigung die öffentliche Ordnung mehr beeinträchtigt. [3])

Diese Gedanken tauchen auch im deutschen Verwaltungsrecht in verschiedener Form auf. Sie führen dazu, den Widerruf fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte in einzelnen Fällen überhaupt, in anderen die Rückwirkung des Widerrufs auszuschließen.

Vor allem in Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts wurde schon wiederholt der Widerruf für unzulässig erklärt, wenn schutzwürdige Interessen des Betroffenen überwiegen [4]), wenn der Verwaltung ein grobes Verschulden vorzuwerfen ist [5]), oder wenn die Behörde einem Irrtum zum Opfer gefallen ist. [6]) Gelegentlich wurde wenigstens die Rückwirkung aus Gründen des Vertrauensschutzes [7]) oder wegen überwiegender Interessen des Betroffenen [8]) ausgeschlossen, außer wenn den Betroffenen selbst ein Verschulden traf. [9]) Auch in

---

[1]) Vgl. DONNER, a. a. O., Seiten 6, 21, 22; KRANENBURG u. a., a. a. O., Seite 231; van der WEL, Administratiefrechtelijke Nulliteiten, Seiten 105, 158

[2]) Vgl. DONNER, a. a. O., Seite 10/11, 22; KRANENBURG u. a., a. a. O., Seite 227

[3]) DONNER, a. a. O., Seite 17

[4]) BVerwG; DOeV 58, 178; DOeV 57, 912; ebenso: OVG Berlin, DVBl. 57, 503

[5]) BVerwG, DOeV 57, 912

[6]) so auch: OVG Berlin, DVBl. 57, 503

[7]) BVerwG, DOeV 57, 911

[8]) BVerwG, DOeV 58, 178

[9]) BVerwG, DOeV 57, 911

der verwaltungsrechtlichen Literatur mehren sich die Stimmen derer, die einen Widerruf, wenn überhaupt, dann mit Rücksicht auf den Vertrauensschutz nur mit Wirkung ex nunc zulassen wollen. [1])

b) *ANWENDUNG DIESER GRUNDSÄTZE AUF DEN VORLIEGENDEN FALL*

Ich möchte dem Gerichtshof empfehlen, sich diese Grundsätze im vorliegenden Fall zu eigen zu machen, und zwar nicht nur in den engen Grenzen, die das französische Verwaltungsrecht zieht, indem es eine bewiesene „faute" der Verwaltung für den Ausschluß des Widerrufs verlangt.

Soweit ersichtlich, sind alle hier einschlägigen Schrottgeschäfte einschließlich der Zahlung des Kaufpreises und der Ausgleichsleistung im wesentlichen abgewickelt worden, e h e die Bestechungsaffäre in Holland aufgedeckt wurde. Mag es zweifelhaft sein, wie weit andere Beteiligte in bezug auf die pflichtwidrigen Handlungen des niederländischen Beamten und damit in bezug auf die Fehlerhaftigkeit des Ausgleichsbescheids der Kasse gutgläubig waren, so ist doch nichts dargetan darüber, daß auch die Klägerinnen, zu deren Gunsten auf Grund der Bescheinigungen Leistungen erbracht worden waren (die also auch zum Kreis der von den niederländischen Verwaltungsakten Betroffenen gehören), über den wahren Sachverhalt orientiert waren. Zu bemerken ist an dieser Stelle insbesondere, daß in keiner der den Klägerinnen zugestellten Zuweisungsverfügungen von Abwrackschrott die Rede ist, so daß sie gar keine Veranlassung hatten, auf diese Besonderheit der Lieferung zu achten. Was die holländischen Bescheinigungen angeht, so hatten die Klägerinnen diese überhaupt nicht zu Gesicht bekommen. Die Bescheinigungen wurden von der HANSA der DSVG vorgelegt und nach telefonischer Rücksprache mit dem Gemeinsamen Büro akzeptiert. Die Klägerinnen hatten daher auch keine Möglichkeit, die Herkunft des

[1]) NEBINGER, Verwaltungsrecht, Seite 219; JELLINEK, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Seite 287; HAUEISEN. DVBl. 57, 503.

Schrotts (soweit sie für die Ausgleichsfähigkeit von Belang war) und die innere Wahrhaftigkeit der Bescheinigungen nachzuprüfen.

Die Fehlerhaftigkeit der ursprünglichen Auszahlungsverfügungen kann ihnen aus diesem Grunde also nicht zugerechnet werden.

Demgegenüber ist festzuhalten, daß die Vorbereitung und Durchführung der fraglichen Einkaufsgeschäfte einschließlich der Auszahlung der Ausgleichsbeträge, die direkt an die Lieferanten erfolgte, ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Ausgleichseinrichtung fiel. Wie schon erwähnt, hat das OCCF in den allgemeinen Vertragsbestimmungen der Kasse das Recht vorbehalten, bei der Lieferung von Abwrackschrott Kontrollen im Hinblick auf die Herkunft des Schrotts durchzuführen. Soweit ersichtlich, wurden in den vorliegenden Fällen solche Kontrollen nicht einmal stichprobeweise durchgeführt, ehe die Lieferung des Schrotts gestattet und die Ausgleichszahlungen angewiesen wurden.

Hier ist auch noch einmal zu unterstreichen, daß die Auffassung der Hohen Behörde von der rein privatrechtlichen Struktur der Einkaufsgeschäfte nicht zutrifft. Das Brüsseler Büro hatte im Rahmen der Ausgleichseinrichtung für Importschrott und sonstigen teuren Schrott, wenn nicht ein rechtliches, so doch nahezu ein faktisches Monopol. Nur d e r Schrott war ausgleichsfähig, der von der Kasse auf Vorschlag des Gemeinsamen Büros für ausgleichsfähig erklärt wurde. Teurer Schrott mußte vor dem Export dem Gemeinsamen Büro zum Kauf angeboten werden. Dieser Umstand modifiziert in beträchtlichem Maße das Kommissionsverhältnis, das rein rechtstechnisch für die Ordnung der Beziehungen zu den Schrottverbrauchern gewählt wurde. Die Weisungsbefugnis der Klägerinnen als Kommittenten gegenüber dem Gemeinsamen Büro als Kommissionär war neben akzessorischen Lieferungsbedingungen, wie Lieferungsort, Lieferungszeit usw., im wesentlichen beschränkt darauf, Schrottverkaufsangebote entgegenzunehmen und zu prüfen, ob der Schrott ausgleichsfähig war. Das heißt: der Kommissionär hatte in eigener Verantwortung der Kasse den Ausgleich vorzuschlagen und nach deren positiver

Entscheidung die Offerten des Dritten anzunehmen. So gaben also die Klägerinnen lediglich ihren Schrottbedarf bekannt und erhielten daraufhin Zuteilungen, ohne auf die Geschäfte irgendeinen weitergehenden Einfluß nehmen zu können. Das ergibt sich auch aus der Antwort der Hohen Behörde auf die Fragen des Gerichtshofes, in der es heißt:

> „Das GB bekam monatlich den laufenden Bedarf der Unternehmen an Importschrott pauschal gemeldet. Diese Meldungen fußten auf entsprechenden Meldungen der Unternehmen an die DSVG, worin diese ihre Kaufwünsche an solchem Schrott der DSVG regelmäßig mitteilten. Durch welche Einzelkäufe das GB für die Dekkung dieses Schrottbedarfs Sorge trug, stand in seinem Ermessen."

Das Gemeinsame Büro ist also bei den Einkaufsverträgen Geschäftsherr gewesen. Die Annahme, die Verbraucher selbst seien wegen ihrer Beziehung zu der DSVG die eigentlichen Herren des Geschäfts gewesen, ist zurückzuweisen. Es kann in rechtlicher Hinsicht nicht von Bedeutung sein, daß die Klägerinnen mit Gesellschafterrechten beteiligt sind an der DSVG; sind sie doch ebenso als Mitglieder vertreten in den Genossenschaften von Brüssel, ohne daß dieser Umstand etwas ändert an der rechtlichen Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Brüsseler Gesellschaften.

Demnach ist offenkundig, daß die wesentlichen Entscheidungen der Schrottversorgung und des Ausgleichs bei dem Büro und der Kasse in Brüssel erfolgt sind. Offenkundig ist aber auch, daß Ausgleichsaufgaben öffentlichrechtlicher Natur der DSVG als Regionalbüro für die Bundesrepublik anvertraut wurden. Hierzu ist auf die schriftlichen Antworten der Hohen Behörde vom 17. 11. 1959 und der Klägerinnen vom 15. 11. 1959 zu verweisen, aus denen sich deutlich eine Zusammenarbeit der DSVG mit den Brüsseler Ausgleichsgesellschaften ergibt (Annahme von Verkaufsangeboten, Zuweisung an die Käufer für das Gemeinsame Büro, Einziehung und Verwaltung der Umlagebeträge, Verwendung der Umlagebeträge für Ausgleichsvergütungen und Überweisungen an Regionalbüros in anderen Ländern für die Kasse).

Es besteht keinerlei Anhaltspunkt dafür, daß die Übertragung der bezeichneten Aufgaben von den Ausgleichsein-

richtungen auf die DSVG im Rahmen des Gesamtausgleichs Mängel aufweist. Die Berechtigung einer beschränkten Delegation von Befugnissen, die der Hohen Behörde gemäß Artikel 53 b) des Vertrages zur Errichtung der Ausgleichseinrichtung gegeben wurden, ist vom Gerichtshof anerkannt. In Anbetracht der jahrelang geübten Praxis, Regionalbüros für die Zwecke des Ausgleichs als Hilfsorgane heranzuziehen, wie sie selbst dem Vortrag der Beklagten zu entnehmen ist, muß die Verantwortlichkeit für das Handeln der DSVG der Ausgleichseinrichtung und damit der Hohen Behörde zur Last fallen.

Ob nun dem Gemeinsamen Büro oder der Kasse wegen Fehlerhaftigkeit der getätigten Geschäfte oder der Beklagten unmittelbar wegen mangelhafter Organisation des Ausgleichsystems ein regelrechter Schuldvorwurf gemacht werden kann, mag dahinstehen. Darauf kann es aber nach meiner Ansicht auch nicht ankommen. Eine solche Feststellung verlangen die Klägerinnen nur hilfsweise zur Begründung von Geldansprüchen, die sie zur Aufrechnung stellen. Bei der Beurteilung der Sachlage und der Abwägung der Interessen müssen jedenfalls die genannten objektiven Umstände zu Ungunsten der beklagten Hohen Behörde berücksichtigt werden.

Dazu kommt noch ein weiteres: Es geht in diesem Rechtsstreit um die Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustandes durch Rückzahlung gewisser Beträge, also um die Regelung finanzieller Fragen. Die wirklich entscheidende Alternative lautet daher: Soll die Last und das Risiko der Geltendmachung zivilrechtlicher Rückgriffsansprüche den Klägerinnen oder der Ausgleichseinrichtung aufgebürdet werden? Denn auch die Hohe Behörde geht davon aus, daß die Unternehmen nicht endgültig den Schaden aus der Betrugsaffäre tragen sollen.

Wie wir gesehen haben, stehen die Klägerinnen zum Gemeinsamen Büro in direkten Rechtsbeziehungen. Dem Gemeinsamen Büro allenfalls stehen Ansprüche aus dem Kaufvertrag mit den Schrottlieferanten zu. Bei der vorliegenden Ausgestaltung des Kommissionsverhältnisses, auf die vorhin hingewiesen wurde, und im Hinblick auf die berechtigte Erwartung der Verbraucher, die damit rechnen konnten, über die

Ausgleichseinrichtung stets nur ausgleichsfähigen Schrott zu erwerben, könnte für das Verhältnis des Büros zu den Verbrauchern mit guten Gründen das Bestehen einer Garantiepflicht des Büros im Sinne der Delcrederehaftung des Kommissionärs erwogen werden. Jedenfalls kann aber nicht angenommen werden, daß das Gemeinsame Büro das Recht hätte, sich seiner eigenen Verantwortung für die Einkaufsgeschäfte dadurch zu entledigen, daß es seine vertraglichen Rückgriffsansprüche gegen die Schrottlieferanten an die Klägerinnen abtritt und diese auf eine Rechtsverfolgung verweist. Es ist diesen gegenüber vielmehr verpflichtet, sie so zu stellen, als wäre ein Gewährleistungsanspruch aus dem Kaufvertrag gegen die Schrottlieferanten bereits mit Erfolg durchgefochten worden.

Angesichts dieser Sach- und Interessenlage erscheint es durchaus billig, daß die Ordnung der vorgefallenen Unregelmäßigkeiten unter Ausschluß der Klägerinnen innerhalb der Ausgleichseinrichtung, in der Kasse und Büro zusammenwirken, und von der Ausgleichseinrichtung im Verhältnis zu den primär Verantwortlichen vorgenommen wird.

Die theoretische Annahme, daß dieser Weg, auch die Inanspruchnahme der für den Betrug und seine Folgen Verantwortlichen, nicht zum Schadensausgleich führt, ergibt für uns zusammenfassend eine Billigkeitserwägung allgemeinen Charakters:

Sollen den entstandenen Schaden tragen die Gesellschafter von Büro und Kasse (sociétés commerciales) oder die Gesamtheit der am Schrottausgleich mit Umlage und Ausgleichsanspruch beteiligten Unternehmen oder die für ihre finanzielle Einrichtung gemäß Artikel 53 b) verantwortliche Hohe Behörde — drei Möglichkeiten, die zu entscheiden nicht Aufgabe dieses Verfahrens ist — oder aber die klagenden Unternehmen, die keinerlei Möglichkeit hatten, diesen Schaden zu vermeiden?

Nach diesen Überlegungen mit Rücksicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben, der im Verwaltungsrecht nicht ausgeschlossen ist, eine gerechte Lösung zu finden, scheint mir nicht schwer zu sein: Im Falle eines rückwirkenden Widerrufs der begünstigenden Verwaltungsakte würden die schutz-

würdigen Interessen der klagenden Unternehmen in weit stärkerem Maße getroffen werden als umgekehrt bei Ausschluß des Widerrufs oder der Rückwirkung des Widerrufs die Interessen der Ausgleichseinrichtung und damit der Hohen Behörde, also allgemeine Interessen.

Ein Widerruf der Ausgleichszahlungen und ihre Rückforderung scheint mir aus diesem Grunde nicht vertretbar zu sein.

V. - ENTSCHEIDUNGSVORSCHLAG

Ohne auf die Frage der Identität des Schrotts und die Aufrechnungserklärungen der Klägerinnen eingehen zu müssen, komme ich daher zu folgendem Ergebnis:

Die Klagen sind zulässig und begründet.

a) Die angefochtenen Entscheidungen enthalten keine ausreichende Begründung.

b) Die Rückforderung der Ausgleichsleistungen ist unzulässig

1. weil der fragliche Schrott ausgleichsfähig war, solange die holländischen Exportbescheinigungen nicht annulliert sind;

2. weil die Auszahlungsbescheide nicht widerrufen werden können mit Rücksicht auf die Abwägung der Interessen der Beteiligten und mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die vorgefallenen Fehler vollständig in den Verantwortungsbereich der Ausgleichseinrichtung fallen;

3. weil die klagenden Unternehmen nicht durch die Befreiung von einer Verbindlichkeit bereichert sind.

Die angefochtenen Entscheidungen der Hohen Behörde sind daher für n i c h t i g zu erklären und die Kosten des Verfahrens der Hohen Behörde aufzuerlegen.