Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Karl Roemer vom 1. Juni 1965

Gliederung

Seite

Sachverhalt, Klageanträge ... 618

Rechtliche Würdigung ... 621

I. Zulässigkeit der Klagen ... 621
1. Zum Anfechtungsinteresse im allgemeinen ... 622
2. Sind die vorgetragenen Klagegründe unter den Begriff des Ermessensmißbrauchs zu subsumieren? ... 623
3. Haben die Kläger in schlüssiger Form dargelegt, sie seien in besonderer Weise Gegenstand oder Opfer eines Ermessensmißbrauchs? ... 624

II. Zur Hauptsache ... 626
1. Zur Behandlung der Verkaufsorganisationen ... 626
2. Zur Ausweitung der Kontrollbefugnisse der Hohen Behörde ... 628
3. Verfahrensmißbrauch ... 629
4. Verletzung des Diskriminierungsverbots ... 630

III. Zusammenfassung und Ergebnis ... 633

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Die Klagen, zu denen ich heute Stellung nehme, gehen aus von zwei französischen Unternehmensverbänden (der Eisenindustrie sowie der Fein- und Spezialstahlproduktion) und einer Reihe in Frankreich bzw. in Belgien ansässiger Produktionsunternehmen dieser Wirtschaftszweige. Sie richten sich gegen einzelne Bestimmungen dreier Entscheidungen der Hohen Behörde, die zu den Preisvorschriften des Montanvertrags erlassen worden sind.

Diese Materie war bisher geregelt in insgesamt acht Entscheidungen aus den Jahren 1953 bis 1958, von denen einige (Nr. 30/53, geändert durch die Entscheidung Nr. 1/54) die nach dem Vertrag auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl verbotenen Praktiken, andere die Veröffentlichung der von den Unternehmen der

„gewöhnlichen" Stahlindustrie und den Unternehmen der Spezialstahlfabrikation angewandten Preislisten und Verkaufsbedingungen behandelten (Entscheidung Nr. 31/53, ergänzt durch die Entscheidung Nr. 32/53, geändert durch die Entscheidungen Nr. 2/54 und Nr. 32/56 einerseits sowie Entscheidung Nr. 37/54, ergänzt durch die Entscheidung Nr. 33/58 andererseits).

Kennzeichnend für diese Regelung war — grob gesprochen — die Tatsache, daß Käufer, Verkaufsorganisationen und Kommissionäre im Verhältnis zu den Produktionsunternehmen gleich behandelt wurden und daß letztere nur verpflichtet waren, ihre Abnehmer mit Hilfe von Verkaufsbedingungen zur Beachtung der in den verschiedenen Entscheidungen niedergelegten Vorschriften beim Wiederverkauf anzuhalten (Aufstellung von Preislisten durch die Abnehmer; Einhaltung dieser Listenpreise).

Nach Ansicht der Hohen Behörde war das so geschaffene System nicht ausreichend zur Sicherung einer korrekten Vertragsanwendung. Insbesondere hatte sie die Überzeugung, ihre ursprünglichen Ausführungsentscheidungen könnten nicht verhindern, daß die nach Artikel 60 des Vertrages geltenden Prinzipien durch Manipulationen auf der *Handelsebene* ihrer Wirksamkeit beraubt würden.

Daher erließ sie am 11. Dezember 1963 die Entscheidungen Nrn. 19, 20, 21/63 (Amtsblatt 1963, Seite 2969 ff.) zur Änderung und Ergänzung des anfangs geltenden Systems (genauer: die Entscheidung Nr. 19/63 zur Änderung der Entscheidungen Nrn. 30/53 und 1/54; die Entscheidung Nr. 20/63 zur Änderung der Entscheidungen Nrn. 31/53, 32/53, 2/54, 32/56; die Entscheidung Nr. 21/63 zur Änderung der Entscheidungen Nrn. 37/54 und 33/58). Diese Änderung hat im wesentlichen zum Ziele die gesonderte Erfassung bestimmter Verkaufsorganisationen, die in enger Abhängigkeit von den Produktionsunternehmen arbeiten. Insoweit ist generell angeordnet, daß sich die Verpflichtungen der Produktionsunternehmen aus den Entscheidungen über die verbotenen Praktiken auch auf die Geschäfte der Verkaufsorganisationen erstrecken, daß diese die Preise und Verkaufsbedingungen der sie beherrschenden Produktionsunternehmen anzuwenden haben (Artikel 1 und 2 der Entscheidung Nr. 19/63) und daß die Produktionsunternehmen für die Veröffentlichung von Preislisten und Verkaufsbedingungen durch ihre Verkaufsorganisationen zu sorgen haben (Artikel 1 der Entscheidungen Nrn. 20 und 21/63). — Was das Verhältnis der Produktionsunternehmen (und der Verkaufsorganisationen, die hier immer gleichwertig mit diesen genannt werden) zu den Abnehmern angeht, so wurde eine bestimmte Kategorie von Zwischenpersonen (nämlich die *für Rechnung* der Produktionsunternehmen tätigen) besonders herausgehoben. Sie sollen von den Produktionsunternehmen angehalten werden, im Hinblick auf die Anwendung und Veröffentlichung von Preislisten und Verkaufsbedingungen beson-

dere Verpflichtungen zu beachten. Auch sind die Produktionsunternehmen gehalten, der Hohen Behörde über die Geschäftstätigkeit solcher Zwischenpersonen Auskunft zu geben und ihr Gelegenheit zur Einsicht in entsprechende Geschäftsunterlagen zu verschaffen. Schließlich haften die Unternehmen für Zuwiderhandlungen der genannten Zwischenpersonen gegen die ihnen auferlegten Verpflichtungen.

Gegen diese Neuerungen wenden sich die eingangs erwähnten Unternehmen und Unternehmensverbände. Je nach der Art ihrer Produktionstätigkeit richten sie die folgenden Anträge an den Gerichtshof:

1. *In der Rechtssache 3/64:*

Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 der Entscheidung Nr. 19/63 sowie Artikel 1 Absätze 2 und 3, Artikel 2 Absätze 1 und 2 und Artikel 3 der Entscheidung Nr. 20/63 für nichtig zu erklären

2. *In der Rechtssache 4/64:*

Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 der Entscheidung Nr. 19/63 sowie Artikel 1 Absätze 2 und 3, Artikel 2 und Artikel 3 der Entscheidung Nr. 21/63 für nichtig zu erklären.

Die Hohe Behörde vertritt demgegenüber von Anfang an den Standpunkt, die Klagen erfüllten nicht die nach dem Vertrag und der Rechtsprechung des Gerichtshofes bestehenden Zulässigkeitsvoraussetzungen. Entsprechend verlangt sie in erster Linie aus diesem Grunde ihre Zurückweisung.

Mit Rücksicht auf die klar erkennbaren Zulässigkeitsprobleme hat der Gerichtshof den Parteien nahegelegt, ihre mündlichen Ausführungen zunächst auf das Gebiet der Klagezulässigkeit zu beschränken. Das ist geschehen in der Sitzung vom 9. Februar 1965.

Auf das Verlangen der Kläger blieb es jedoch nicht bei dieser beschränkten Erörterung des Streitstoffs, vielmehr bildete seine umfassende Behandlung den Gegenstand einer weiteren mündlichen Verhandlung vom 6. Mai 1965. — Verfahrensrechtliche Schranken, die meine folgenden Untersuchungen auf das Gebiet der Klagezulässigkeit fixieren würden, gibt es demnach nicht mehr.

Gleichwohl ist es nach der Natur der uns unterbreiteten Fragen selbstverständlich, daß über die Probleme der Zulässigkeit nicht einfach hinweggegangen werden kann — etwa aus rechtspolitischen Erwägungen, die für eine weite Öffnung des Klageweges sprechen könnten. Sie bedürfen immer noch einer genauen Prüfung, ehe die eigentlichen, materiellen Streitfragen des Prozesses untersucht werden können.

Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit der Klagen

Unstreitig sind die angegriffenen Akte allgemeine Entscheidungen im Sinne des Montanvertrags, und zwar allgemeine Entscheidungen der eindeutigsten Form, d.h. eine Ansammlung von *Normen*. Damit steht fest, daß sie von Unternehmen und Unternehmensverbänden, wie sie hier als Kläger auftreten, nur unter engen Voraussetzungen angefochten werden können. Artikel 33 Absatz 2 des Montanvertrags bestimmt insofern, es müsse geltend gemacht werden, daß die angegriffenen Akte auf einem den Klägern gegenüber begangenen Ermessensmißbrauch beruhen („détournement de pouvoir à leur égard").

Was diese Voraussetzungen im einzelnen angeht, so existiert schon eine umfangreiche Rechtsprechung, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Definition des Ermessensmißbrauchs an sich und das, was unter Ermessensmißbrauch „ihnen gegenüber" zu verstehen ist, sondern auch in Ansehung der für die Klagezulässigkeit erforderlichen *Darstellung* dieses besonderen Klagegrundes in der Klageschrift. Von dieser Jurisprudenz im vorliegenden Fall abzugehen, besteht meines Erachtens kein Anlaß.

Das bedeutet im einzelnen:

— Von Ermessensmißbrauch kann gesprochen werden, wenn eine Befugnis zu anderen als den gesetzlich vorgesehenen Zwecken verwendet wird, eine Definition, die in der Rechtsprechung später aufgelockert und ergänzt wurde durch die Formulierung, auch ein schwerwiegender Mangel an Voraussicht oder Umsicht, der einer Verkennung des gesetzlichen Zweckes gleichkomme, stelle einen Ermessensmißbrauch dar.

— Die Einschränkung „ihnen gegenüber" („à leur égard") in Artikel 33 Absatz 2 ist zu verstehen im „Sinn der Worte, der darin zum Ausdruck kommt, d.h. es muß sich um ein Unternehmen handeln, das den Gegenstand oder zumindest das Opfer des von ihm behaupteten Ermessensmißbrauchs bildet" (Rechtssache 8/55, RsprGH II 225).

— Schließlich ist für die Zulässigkeit der Klage in einem solchen Fall notwendig die *schlüssige* Behauptung eines „détournement de pouvoir à leur égard" in ausreichend substantiierter Form, d.h. es müssen Umstände geltend gemacht und Gründe vorgebracht werden, die erheblich für das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs sprechen (Rechtssachen 8/55, RsprGH II 225; 55—59, 61—63/63).

Sehen wir uns vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung die vorliegenden Klageschriften an, so ergeben sich die folgenden Bemerkungen:

1. Vorweg ist nach der Auffassung der Hohen Behörde der Frage nachzugehen, ob die Kläger überhaupt ein *Interesse* an der Anfechtung der neuen Entscheidungen zu Artikel 60 dargelegt haben. Es sei insoweit nicht ausreichend der allgemeine Hinweis auf die Verletzung fundamentaler Interessen der klagenden Produzenten oder die Behauptung, es sei leicht nachzuweisen, welche konkreten Auswirkungen auf die klagenden Unternehmen von den im Streit befindlichen Akten ausgingen, oder schließlich die Tatsache, daß die beiden klagenden Unternehmensverbände allgemein zur Interessenvertretung ihrer Mitglieder berufen sind. — Vielmehr seien — so sagt die Hohe Behörde — genaue Ausführungen über die *tatsächliche Gestaltung* der Absatzwege der klagenden Produzenten erforderlich. Nur wenn feststehe, daß sie ihre Erzeugnisse mit Hilfe von Verkaufsorganisationen oder Zwischenpersonen im Sinne der Entscheidungen Nrn. 19—21/63 auf den Markt bringen, könne ihnen gestattet sein, die sich auf diese Absatzwege beziehenden Entscheidungsteile anzufechten.

Meiner Ansicht nach ist dieser Einwand nicht restlos überzeugend. Zunächst einmal wurde tatsächlich im Laufe des Verfahrens vorgebracht, in Frankreich erfolge der Absatz von Stahlerzeugnissen überwiegend über Verkaufsorganisationen oder Zwischenpersonen im Sinne der angegriffenen Entscheidungen. Für die klagenden *Verbände,* welche die Interessen der französischen Stahlindustrie insgesamt vertreten, dürfte damit in ausreichender Form ein Klageinteresse begründet sein.

Was die einzelnen *Produktionsunternehmen* angeht, so würde ich mich zwar nicht begnügen mit der in der Klageerhebung zu sehenden *implicite* erfolgten Darlegung eines aktuellen Anfechtungsinteresses in dem von der Hohen Behörde umschriebenen Sinne. Eine derartige Großzügigkeit den Prozeßvoraussetzungen gegenüber könnte jedem Klagemißbrauch Tür und Tor öffnen und ist daher abzulehnen. — Eine andere Frage ist es aber, ob wirklich von den Produktionsunternehmen für die Anfechtung der allgemeinen Regelungen zu Artikel 60 der Nachweis verlangt werden muß, sie seien betroffen im Sinne eines Eingriffs in *bestehende* Absatzverhältnisse (was tatsächlich im einzelnen nicht belegt wurde), oder ob es als ausreichend angesehen werden kann, daß die angegriffenen Entscheidungen in die Dispositionsfreiheit der Produktionsunternehmen einzugreifen geeignet sind, indem sie wirtschaftlich und rechtlich gegebene Möglichkeiten der Organisation des Absatzes zu beeinflussen erlauben.

Mir erscheint es vertretbar, den zuletzt genannten Standpunkt einzunehmen, ohne daß so für die Klageerhebung ein *potentielles*

Betroffensein im Sinne einer entfernten und vagen Möglichkeit der Interessenbeeinträchtigung ausreichend wäre. — Jedenfalls werde ich im Hinblick auf die Klagen der Produktionsunternehmen nicht von deren Unzulässigkeit wegen mangelhafter Darlegung des Anfechtungsinteresses ausgehen.

2. Können die vorgebrachten Klagegründe unter den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs subsumiert werden?

Wenn wir uns danach mit der Frage beschäftigen, ob die in den Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Klagegründe den Kriterien genügen, die in der Rechtsprechung zur Definition des Ermessensmißbrauchs schlechthin entwickelt wurden, so zeigt sich mit Gewißheit, daß dies für einen Teil der klägerischen Argumente nicht zutrifft. Sie sind vielmehr korrekterweise mit dem Begriff der Vertragsverletzung zu erfassen oder mit dem der Verletzung allgemeiner Rechtsprinzipien.

— Dies gilt für den Vorwurf, die Hohe Behörde habe nicht die *Notwendigkeit nachgewiesen*, die Entscheidungen zu Artikel 60 in ihrer ursprünglichen Form abzuändern, etwa durch Angaben über vorgenommene Diskriminierungen zum Nachteil von Käufern, die über Zwischenpersonen bezogen haben. Nach seiner Logik setzt dieser Vorwurf voraus, daß die Hohe Behörde nur in einem bewiesenen Notfall, nicht aber bei drohenden oder denkbaren Vertragsverstößen die Bestimmungen zu Artikel 60 verschärfen dürfe. Unterstellt, es gäbe ein solches Prinzip, so würde doch seine Verletzung nicht unter dem Gesichtspunkt des Ermessensmißbrauchs zu erfassen sein, sondern allenfalls als Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze, d.h. in weitestem Sinne als Vertragsverletzung (etwa als Mißachtung des Gebots vom Interventionsminimum).

— Die gleiche Überlegung trifft zu für die Rüge, die in den angegriffenen Entscheidungen vorgesehene Ausdehnung der Verpflichtungen aus Artikel 60 auf die Verkaufsorganisationen lasse die erste Transaktion auf den von den Produktionsunternehmen ausgehenden Absatzwegen außer Betracht, denn sie kann nur gewertet werden als angebliche Verletzung von Artikel 63 des Vertrages (auf den sich die Kläger übrigens ausdrücklich berufen), nicht aber als Vorwurf des Ermessensmißbrauchs.

— Auch das Argument, die Hohe Behörde habe sich in den angegriffenen Entscheidungen zu Unrecht eine Jurisdiktion schaffen wollen über Unternehmen, denen gegenüber der Vertrag ihr keine Befugnisse verleiht — wobei gedacht ist an die Kontrolle der Verkaufsorganisationen und der in der Entscheidung Nr. 19/63 erwähnten Zwischenpersonen —, ist zutreffenderweise als Verletzung des der Hohen Behörde zugewiesenen Kompetenzraumes oder als ein Fall des „excès de pouvoir" und damit als Vertragsverletzung, nicht aber als Ermessensmißbrauch zu werten.

— Nicht anders ist meines Erachtens in der Beurteilung des Vorwurfs zu verfahren, die Hohe Behörde habe in der Entscheidung Nr. 19/63 keine präzisen Begriffe zur Definition der Verkaufsorganisationen verwendet, ihre Entscheidung besage nicht klar genug, was unter „abhängige Geschäftsführung", unter „ständige Beauftragung" oder darunter zu verstehen sei, eine Vertriebstätigkeit müsse „im wesentlichen" dem Absatz der Erzeugnisse eines Produktionsunternehmens gelten. Viel eher dürfte es hier angebracht sein, von einer Verletzung allgemeiner Rechtsprinzipien (im Sinne der Verletzung des Vertrages) zu sprechen, die vom Gesetzgeber eine klare und eindeutige Aussage sowie die Verwendung präziser Begriffe verlangen, damit die Rechtssicherheit und die Dispositionsfähigkeit der betroffenen Unternehmen nicht beeinträchtigt wird.

— Schließlich stellt nach meiner Überzeugung auch eine angebliche Verletzung des Gleichbehandlungsgebots oder des Diskriminierungsverbots, die geltend gemacht wird im Hinblick auf Artikel 3 b (Sicherung des gleichen Zugangs zur Produktion für alle Verbraucher des gemeinsamen Marktes), im Hinblick auf Artikel 4 b und Artikel 5, keinen Ermessensmißbrauch, sondern allenfalls eine Vertragsverletzung dar.

Einzig der Vorwurf des Verfahrensmißbrauchs, der zutreffenderweise (vgl. Lagrange in der Rechtssache 8/55, RsprGH II 256; de Laubadère: Traité élémentaire de Droit administratif, 1963, Nr. 902) dem Ermessensmißbrauch gleichgestellt wird, könnte die Zulässigkeit der Klage begründen. Mit ihm bringen die Kläger vor, zwar habe die Hohe Behörde auch in bezug auf Handelsunternehmen Schritte einleiten können zur Sicherung der Beachtung der in Anwendung von Artikel 60 ergangenen Regeln; Artikel 63 des Vertrages eröffne dafür aber nur den Weg einer *Empfehlung* an die Mitgliedstaaten bzw., wenn dieser nicht gegangen werden könne oder wolle, den einer *Vertragsrevision* nach Artikel 95. Die Hohe Behörde habe demnach zur Erreichung eines bestimmten Zieles einen anderen als den gesetzlich zulässigen und vorgeschriebenen Weg gewählt.

3. Es wird sich indessen zeigen, daß selbst bei dieser Beurteilung des Klagevorbringens noch nicht alle Bedenken aus dem Wege geräumt sind, denn eine Klage gegen allgemeine Entscheidungen ist nur zulässig bei schlüssiger Darlegung der Behauptung, die Kläger seien in besonderer Weise Gegenstand oder Opfer des vorgetragenen Ermessensmißbrauchs (es liege ein détournement de pouvoir *„à leur égard"* vor). — Diese Ausweitung der Fragestellung mag sogar zu Zweifeln darüber Anlaß geben, ob der *im allgemeinen* als Ermessensmißbrauch zu wertende Vorwurf des Verfahrensmißbrauchs in der speziellen Kategorie des „détournement de pouvoir *à leur égard*" überhaupt einen Platz hat.

In jedem Falle aber muß die Klageschrift, soll die Klagezulässigkeit anerkannt werden, Ausführungen dahingehend enthalten, die besonderen Interessen einer Gruppe von Klägern seien verletzt. Das ist unbestreitbar im vorliegenden Falle hinsichtlich des Verfahrensmißbrauchs nicht geschehen.

Aber auch wenn man von diesem speziellen Aspekt des Ermessensmißbrauchs absieht und etwa die Vorwürfe zur Verletzung des Diskriminierungsverbots oder andere Vorwürfe als nach Artikel 33 Absatz 2 verwertbar ansieht, könnte man in der Frage, ob die Kläger einen *ihnen gegenüber* begangenen Ermessensmißbrauch schlüssig behauptet haben, schwerlich zu einem für sie positiven Ergebnis gelangen.

Der Schwerpunkt ihrer Vorwürfe liegt nämlich in einer angeblichen Diskriminierung, die sich für französische Produzenten aus der Nichterfassung speziell in der Bundesrepublik bestehender Absatzwege (der „Direkthändler") durch die angegriffenen Entscheidungen ergebe. Die Kläger führen dazu aus, im großen ganzen werde die deutsche Stahlproduktion über Mittelspersonen abgesetzt, die, obgleich sie wirtschaftlich gesehen ähnliche Funktionen wie die Verkaufsorganisationen und die Zwischenpersonen der Entscheidung Nr. 19/63 ausübten, dennoch als Käufer-Wiederverkäufer gälten, somit weniger strengen Regeln und Kontrollen durch die Hohe Behörde ausgesetzt seien und infolge ihres Handlungsspielraums die Absatzchancen der deutschen Produzenten vergrößerten.

Diese Akzentuierung des Vorwurfs kann jedoch für die Zwekke des Artikels 33 Absatz 2 nicht ausreichen. Im Grunde wird damit nichts anderes geltend gemacht als eine Privilegierung deutscher Produzenten (die sich solcher Absatzwege bedienen), eine Vorzugsbehandlung, der — die Richtigkeit der klägerischen Behauptung unterstellt — eine Benachteiligung *aller* anderen Unternehmen in der Gemeinschaft, nicht nur der französischen Produzenten, entspräche. Nach der Rechtsprechung zu Artikel 33 ist demgegenüber erforderlich, daß die Kläger eine *besondere* Benachteiligung individueller Interessen (Rechtssachen 55-59, 61-63/63) geltend machen, eine Benachteiligung, die sie aus dem Kreis aller anderen Unternehmen heraushebt, denn wie der Gerichtshof ausdrücklich in der Rechtssache 8/55 (RsprGH II 227) unterstrichen hat, handelt es sich bei dem Klagerecht nach Artikel 33 Absatz 2 um eine Ausnahme, „die sich daraus erklärt, daß in diesem Fall immer noch das *individuelle* Moment überwiegt".

Da es an einem derartigen Vorbringen im vorliegenden Falle unbestreitbar fehlt, müssen also die Klagen, ganz gleichgültig, wie die darin aufgeführten Klagegründe im einzelnen zu qualifizieren sind, zumindest deswegen als unzulässig zurückgewiesen werden, weil die Kläger nicht ein „détournement de pouvoir *à leur égard*" in ausreichend substantiierter und schlüssiger Form dargelegt haben.

II. Zur Hauptsache

Hilfsweise werde ich aber auch auf den Fond der Klagen eingehen, um zu sehen, ob sie wenigstens in diesem Bereich Aussicht auf Erfolg haben könnten.

Zu behandeln gedenke ich allerdings nur solche Klageargumente, die in irgendeinem, wenn auch nur entfernten Zusammenhang mit dem speziellen Klagegrund des „détournement de pouvoir" stehen. Das sind bei großzügiger Beurteilung folgende Beschwerdepunkte:

— Unzulässige Ausweitung der Jurisdiktion der Hohen Behörde durch die besondere Erfassung der Verkaufsorganisationen in analoger Weise zu den Vertriebsabteilungen der Produktionsunternehmen;

— unzulässige Ausweitung der Kontrollbefugnisse der Hohen Behörde;

— Verletzung des Diskriminierungsverbots;

— Verfahrensmißbrauch.

Dagegen werde ich mich nicht aufhalten mit der Frage, ob eine Ergänzung und Änderung von Durchführungsentscheidungen zum Vertrag erst zulässig erscheint, wenn ihre Notwendigkeit durch begangene Verstöße nachgewiesen ist, denn abgesehen von den Bedenken zur Rechtsnatur dieses Klagegrundes erscheint es mir evident, daß ein solches Prinzip nicht existiert, ein Gesetzgeber und jede Verwaltungsbehörde vielmehr auch *vorbeugend* tätig werden können.

Ebensowenig sollten wir bei der Rüge verweilen, die Hohe Behörde habe unpräzise Begriffe zur Definition der Verkaufsorganisationen verwendet. Auch hier fehlt jede Beziehung zum Vorwurf des „détournement de pouvoir", und auch hier erscheint es offensichtlich, daß der Vorwurf nicht begründet wäre, weil die Hohe Behörde, wie sie in ihren Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung an Beispielen nachgewiesen hat, in der Wahl der Begriffe der Entscheidung Nr. 19/63 von der Praxis des Vertrages selbst nicht abgewichen ist, der, anders als die Kläger es darzustellen versuchen, nicht nur Verpflichtungen der *Mitgliedstaaten* enthält.

1. *Zur Behandlung der Verkaufsorganisationen*

Nicht ganz klar ist mir in Ansehung dieses ersten Klagegrundes, ob er letzten Endes noch aufrechterhalten wird. Hat ihn die Klageschrift mit Bestimmtheit aufgeführt, so war in der mündlichen Verhandlung zu hören, im Grunde sei nichts einzuwenden gegen eine Verstärkung der Kontrollbefugnisse der Hohen Behörde in bezug auf die Absatzwege der Produzenten; garantiert werden müs-

se lediglich eine lückenlose und nicht diskriminierende Erfassung aller Absatzorganisationen, einschließlich der deutschen Direkthändler.

Wie mir scheint, kann allein die abgeschwächte Ansicht ernsthaft in Betracht kommen und von ihr lediglich der Ansatzpunkt.

In Wirklichkeit nimmt die Entscheidung Nr. 19/63 keine unzulässige Ausweitung der Kompetenzen der Hohen Behörde vor. Wie im Verfahren zutreffend hervorgehoben wurde, besteht der Sinn der Preisvorschriften des Vertrages (Artikel 60 und folgende) darin, eine Regelung zu geben für wesentliche Funktionen der Produzenten, nämlich für den Absatz und die Verteilung ihrer Produkte. Wird durch die Wahl bestimmter rechtlicher Organisationsformen eine Verlagerung dieser Funktionen von den Produktionsunternehmen auf Einrichtungen der Verteilung bewirkt und dies dergestalt, daß eine effektive Kontrolle der Absatzorganisationen durch die Produzenten gewährleistet bleibt, so ist es das Recht, ja die Pflicht der Hohen Behörde, über die Äußerlichkeiten der juristischen Formen hinwegzusehen und die wirtschaftliche Wirklichkeit unmittelbar zu erfassen. — Tatsächlich vollbringt die Hohe Behörde damit nur, was im Finanz- und Wirtschaftsrecht vieler nationaler Rechtsordnungen längst geläufig ist, sie abstrahiert von der Rechtsform juristischer Personen und erlaubt sich einen Durchgriff auf die sie beherrschenden, hinter ihnen stehenden Kräfte. Ich verweise insoweit auf die zahlreichen Beispiele aus der Rechtswissenschaft und Rechtsprechung, welche die Hohe Behörde im Verfahren gebracht hat, nicht zuletzt aber auch auf meine Konklusionen in der Rechtssache Nr. 16/61 (Acciaierie Ferriere e Fonderie di Modena gegen Hohe Behörde, RsprGH VIII 633), in denen ich schon einmal einen derartigen Durchgriff durch die Rechtsform einer juristischen Person gutgeheißen habe. — Daß derartige Vorgänge nur in der Rechtsprechung der Gerichte, nicht in *normativen* Akten ihren Platz haben könnten, ist aber einleuchtend nicht zu begründen.

Prinzipiell ist demnach nichts einzuwenden gegen die Absicht der Hohen Behörde, bestimmte Verkaufsorganisationen trotz ihrer juristischen Trennung von den Produktionsunternehmen diesen gleichsam wieder anzugliedern für die Anwendung der Vorschriften des Artikels 60 mit der Folge, daß in der rein juristischen Betrachtung — nicht aber in der ökonomischen Sicht — die Zahl der von einem Unternehmen stufenweise ausgehenden Geschäftsvorgänge vergrößert wird, über die der Hohen Behörde ein hoheitliches Einflußrecht zusteht. — Ob die Hohe Behörde dabei in jedem Detail ihrer Entscheidung die notwendigen Grenzen beachtet hat, kann sinnvollerweise allerdings erst im Laufe der Zeit bei der Untersuchung einzelner Anwendungsfälle geprüft werden, die dann auch genügend Möglichkeiten lassen, die Sanktions- und Straf-

gewalt der Hohen Behörde mit Rücksicht auf eventuelle Ungenauigkeiten der verwendeten Begriffe zu bestreiten.

2. *Zur Ausweitung der Kontrollbefugnisse der Hohen Behörde*

Streitig ist sodann, ob die Hohe Behörde in der Entscheidung Nr. 19/63 unzulässigerweise eine Ausweitung ihrer Kontrollbefugnisse herbeizuführen versuchte, indem sie verfügte, die Unternehmen und ihre Verkaufsorganisationen seien verpflichtet, „über die Geschäftstätigkeit der in Absatz 1 genannten Zwischenpersonen der Hohen Behörde auf Verlangen Auskunft zu erteilen und die Einsicht in alle für die Beurteilung der Geschäfte erheblichen Unterlagen zu ermöglichen".

Die Kläger verweisen dazu auf Äußerungen von Beamten der Hohen Behörde und andere Verlautbarungen (12. Gesamtbericht), aus denen zu entnehmen sei, die Entscheidung Nr. 19/63 habe das von den Klägern beanstandete Ziel. Andererseits unterstreichen sie die Tatsache, daß der Vertrag den Handel nur in ganz bestimmten Fällen unmittelbar der Kontrolle durch die Hohe Behörde unterwerfe (Artikel 66 etwa).

Zwei Fragen sind in diesem Zusammenhang zu unterscheiden:

— Kein Zweifel dürfte daran bestehen, daß die Hohe Behörde über bestimmte Vorgänge auf der Handelsebene *unterrichtet* sein muß, weil sie nach dem Vertrag das Recht hat, zu bestimmen, „daß die Unternehmen für Zuwiderhandlungen gegen die so [d.h. mit Hilfe von Verkaufsbedingungen der Unternehmen] eingegangenen Verpflichtungen *zu haften* haben, wenn diese Zuwiderhandlungen von ihren Vertretern oder den Kommissionären in Ausführung eines Geschäfts *für Rechnung* dieser Unternehmen begangen worden sind". Tatsächlich stellt die Unterrichtungsmöglichkeit, wie die Hohe Behörde unterstreicht, das notwendige Korrelat dar zu der eben erwähnten Haftung der Unternehmen.

— Allein problematisch ist demnach, *auf welchem Wege* sich die Hohe Behörde die zur Realisierung der Haftung notwendigen Kenntnisse verschaffen kann: indem sie sich lediglich an die Produzenten wendet oder auch indem sie Kontrollen unmittelbar beim Handel durchführt und Auskunftsverlangen an den Handel richtet.

Wie die Hohe Behörde im Verfahren versicherte, ist ihre Absicht allein auf die erste dieser Möglichkeiten gerichtet.

Tatsächlich legt der Wortlaut von Artikel 8 der Entscheidung Nr. 19/63 nur eine Auskunftspflicht der Produktionsunternehmen und ihrer Verkaufsorganisationen fest (wobei zu den letzteren auf die Ausführungen über den vorhergehenden Klagegrund und die Möglichkeit eines Durchgriffs durch die Rechtsform juristischer Personen zu verweisen ist), d.h. dem *Wortlaut* von Artikel 8 ist kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, daß die Hohe Behörde Auskunftsersuchen unmittelbar an Handelsunternehmen richten würde.

Aber auch was die Einsicht in Geschäftsunterlagen angeht, ist nur die Rede davon, sei sei von den Unternehmen und den Verkaufsorganisationen zu *ermöglichen*. Nur diese sollen Adressaten von Kontrollhandlungen sein, soweit sie über Unterlagen verfügen, welche die Geschäfte ihrer Zwischenpersonen betreffen, die ja für ihre Rechnung handeln und zur Rechnungslegung verpflichtet sind. Auch damit ist also keine Ausweitung der Kontrollbefugnisse der Hohen Behörde auf Personen erstrebt, die ihrer Jurisdiktion nicht unterliegen.

Im übrigen erscheint es selbstverständlich, daß die Hohe Behörde, soweit sie auf diesem Wege Kenntnis erlangt von Geschäftsvorgängen außerhalb ihrer Hoheitsgewalt stehender Personen, an die Geheimhaltungspflicht des Artikels 47 gebunden ist. Auch dürften Bedenken nicht aus dem Umstand herzuleiten sein, daß die Entscheidung Nr. 19/63 nicht im einzelnen diejenigen Dokumente aufführt, auf die die Hohe Behörde zum Zwecke der Kontrolle zurückgreifen kann. Die Verwaltungspraxis der Hohen Behörde unter der Kontrolle des Gerichtshofes wird hier nach und nach zur Präzisierung der notwendigen Grenzen führen.

Insgesamt könnte infolgedessen auch dieser Angriffspunkt — die Zulässigkeit der Klagen unterstellt — den Beschwerden der Kläger nicht zum Erfolg verhelfen.

3. *Verfahrensmißbrauch*

Lassen Sie uns weiterhin überlegen, wie es sich mit dem Vorwurf des Verfahrensmißbrauchs verhält.

Im Grunde ist er schon erschöpfend behandelt, wenn man das bisherige Untersuchungsergebnis als richtig anerkennt. Denn damit ist erwiesen, daß der Vertrag bei sinnvoller Interpretation durchaus Raum läßt für die von der Hohen Behörde beabsichtigte Erfassung der Verkaufsorganisationen und die mittelbare Kontrolle von Geschäftsvorgängen gewisser Zwischenpersonen des Handels, für die die Produktionsunternehmen haftbar gemacht werden können. Wenn dem aber so ist, kann logischerweise die Hohe Behörde

zur Erreichung eben dieses Zieles nicht auf den anderen, weniger schnellen und weniger wirksamen Weg der Empfehlung an die Mitgliedstaaten verwiesen werden.

Eine solche Empfehlung kommt nur in Frage für eine grundsätzliche Ausdehnung der Kontrollbefugnisse der Hohen Behörde auf die Handelsebene. Wie wir im Verfahren gehört haben, ist insoweit seit Sommer 1963, also schon vor Erlaß der angegriffenen Entscheidungen alles Notwendige im Rahmen des Ministerrats eingeleitet worden und sind bis zur Stunde die Bemühungen nicht abgeschlossen, auf diesem Wege eine zusätzliche Verstärkung der Befugnisse der Hohen Behörde zu erreichen. — Demnach hat die Hohe Behörde alle ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft durch Verbindung unmittelbarer Aktionen mit Initiativen, die auf eine Vertragsergänzung abzielen, nicht aber *ein* Verfahren gewählt, um *ein anderes* vernachlässigen zu können.

4. *Verletzung des Diskriminierungsverbots*

Bleibt somit nur noch die Untersuchung der Rüge, die Hohe Behörde habe das Erfordernis der Gleichbehandlung, ein für den Vertrag wesentliches Prinzip mißachtet. Dies führe für diejenigen Unternehmen, die sich der in den angegriffenen Entscheidungen behandelten Absatzwege mit ihrer strengen Reglementierung bedienen, zur Beeinträchtigung von Absatzchancen, also zur Verletzung von Artikel 3 b (gleicher Zugang zur Produktion), denn für Käufer und Verbraucher seien naturgemäß Absatzwege attraktiver, die den eingeschalteten Händlern Spielraum für Rabatte und Differenzierungen ließen.

Diese Rüge hat zunächst einen allgemeinen Aspekt insofern, als schlechthin auf das unterschiedliche Regime für Händler einerseits und Verkaufsorganisationen sowie bestimmte Zwischenpersonen andererseits hingewiesen wird.

Daß sie — so gesehen — nicht begründet ist, erscheint ohne lange Ausführungen evident. — Wie die Hohe Behörde zu Recht unterstreicht, sieht der Vertrag selbst eine unterschiedliche Behandlung vor für Käufer-Wiederverkäufer einerseits und die von den Klägern bezeichneten Zwischenpersonen andererseits (Artikel 63), er zeichnet also der Hohen Behörde die in den Entscheidungen enthaltenen Differenzierungen ausdrücklich vor. — Was die in der Entscheidung Nr. 19/63 erwähnten Verkaufsorganisationen angeht, so stellen sie besondere wirtschaftliche und juristische Phänomene dar. Eben weil sie im Grunde nichts anderes sind als juristisch verselbständigte, wirtschaftlich aber von den Produzenten beherrschte und abhängige Verkaufsabteilungen, können sie in der rechtlichen Behandlung nicht den Käufern-Wiederverkäufern gleichgestellt werden, die den Produktionsunternehmen im vollen Sinne

des Wortes und in der Realität als selbständige Geschäftspartner gegenübertreten. Von einer Verletzung des Diskriminierungsverbots kann folglich insofern nicht gesprochen werden.

Wie verhält es sich damit aber — so ist schließlich noch zu fragen — im Hinblick auf die nach Ansicht der Kläger in der Bundesrepublik festzustellende Organisation der Absatzwege, die, da sie von den Kriterien der Entscheidung Nr. 19/63 angeblich nicht erfaßt würden, eine Privilegierung der deutschen Unternehmen gegenüber ihren französischen Konkurrenten mit sich brächten? — Hier taucht in der Diskussion die Figur des Direkthändlers auf, der sich nicht nach seinen wirtschaftlichen Funktionen, wohl aber nach der gemeinschaftsrechtlichen Behandlung von den in Frankreich üblichen Verkaufsorganisationen und Zwischenpersonen abhebe.

Wenn ich recht sehe, haben die Kläger insofern allerdings von ihrer ursprünglichen Argumentation erhebliche Abstriche gemacht. Wurde anfangs vorgebracht, *kraft Gesetzes* habe der Direkthändler in der Bundesrepublik gewisse Vorrechte (direkten Zugang zur Produktion) und kraft Gesetzes sei er unabhängig von seinen tatsächlichen wirtschaftlichen Funktionen als Käufer - Wiederverkäufer zu qualifizieren, so hat sich inzwischen herausgestellt, daß die angezogenen Texte[1] nicht nur diesen Sinn nicht hatten (vielmehr allein gewisse Rabatte im Rahmen des Preisrechts regelten), sondern darüber hinaus schon im Jahre 1952 wieder außer Kraft getreten sind[2].

Deshalb war die Argumentation der letzten mündlichen Verhandlung ganz ohne Hinweise auf die Gesetzeslage und allein abgestellt auf die in der Bundesrepublik anzutreffende wirtschaftliche Wirklichkeit. Der Hohen Behörde wird jetzt allein vorgeworfen, diese ökonomische Realität nicht erkannt und — was notwendig erscheine — in die neue Regelung zur Durchführung von Artikel 60 des Vertrages ebenso einbezogen zu haben wie die in Frankreich herrschenden Absatzregelungen.

Dazu muß in erster Linie bemerkt werden, daß nach den Angaben der Hohen Behörde auch in der Bundesrepublik beim Absatz von Stahlerzeugnissen Verkaufsorganisationen im Sinne der Entscheidung Nr. 19/63 eingeschaltet sind (insgesamt soll es sich nach den eigenen Meldungen der Unternehmen, die insofern sicher zurückhaltend waren, immerhin um 22 Verkaufsorganisationen handeln). Desgleichen seien dort auch Kommissionäre im Zwischenhandel anzutreffen, namentlich im Außenhandel, also Zwischenpersonen im Sinne der Entscheidung Nr. 19/63.

---

1 - Verordnung PR Nr. 58/52 vom 28. Juli 1952, Bundesanzeiger Nr. 145.
2 - Verordnung PR Nr. 59/52 vom 30. Juli 1952, Bundesanzeiger Nr. 146.

Zutreffen mag allerdings, daß wirtschaftlich von größerem Gewicht die anderen Wege des Absatzes von Stahlerzeugnissen sind, daß also größere Mengen über Händler-Wiederverkäufer abgesetzt werden als über Verkaufsorganisationen und Kommissionäre.

Was diese Händler angeht, die im Verfahren pauschal mit der Bezeichnung „Direkthändler" belegt wurden, so muß freilich der Eindruck entstehen, daß die Kläger insofern einen schillernden Begriff vor Augen haben. Nach ihren Angaben kann man nämlich annehmen, daß sie dazu auch solche Zwischenpersonen zählen, die *objektiv* als Verkaufsorganisationen im Sinne der Definition der Hohen Behörde anzusprechen sind. Das könnte der Fall sein, soweit eine Abhängigkeit von *mehreren* Produzenten behauptet wird (vgl. Entscheidung Nr. 19/63, Artikel 1). Das dürfte mit Sicherheit der Fall sein, soweit die Kläger von Organschaftsverhältnissen sprechen, denn nach der Definition des deutschen Steuerrechts wird eine Organschaft nur dann anerkannt, wenn eine juristische Person dem Willen eines anderen Unternehmens derart untergeordnet ist, daß kein eigener Wille mehr vorhanden ist, und wenn sie dem Oberunternehmen finanziell, wirtschaftlich sowie organisatorisch eingegliedert ist. In solchen Fällen geht man steuerrechtlich von einer Einheit aus, wird die Organgesellschaft steuerlich als ein unselbständiger Teil der Obergesellschaft behandelt (Kommentar zur Reichsabgabenordnung von Tipke-Kruse, 1961, Anmerkung 20 zu § 97, Anmerkung 1 zu § 114, Kommentar zur Reichsabgabenordnung von Hübschmann - Hepp - Spitaler, 5. A., Anmerkung 16 zu § 97; Holtmeier, Die Organtheorie im System des Rechts und ihre aktuellen Probleme, 1959, S. 27 f, 34, 37, 44, 67; Mestmäcker, Verwaltung, Konzerngewalt und Rechte der Aktionäre, 1958, S. 291).

So gesehen ist den Klägern sicher recht zu geben, wenn sie von gleichen wirtschaftlichen Funktionen derartiger „Direkthändler" einerseits und der französischen Verkaufsorganisationen andererseits sprechen. Sie müssen sich aber entgegenhalten lassen, daß für *derartige Gebilde* nach den Entscheidungen der Hohen Behörde in Wahrheit eine gegenüber den französischen Verkaufsorganisationen verschiedenartige Behandlung nicht vorgesehen ist.

Für den Rest der Direkthändler, die nicht unter diese Definition fallen, bleibt aber lediglich die Erkenntnis, daß sie in Wirklichkeit wirtschaftlich selbständige Vertriebsunternehmen darstellen, die unmittelbar zu erfassen die Hohe Behörde weder durch einen Rückgriff auf allgemeine Rechtsprinzipien (wie den „disregard of legal entity") noch in anderer Weise eine Möglichkeit hat. Sie stehen infolge der Teilintegration der Kohle- und Stahlproduktion notwendig außerhalb ihrer Jurisdiktion.

Damit ergibt sich die Feststellung, daß die Hohe Behörde nicht infolge einer Verkennung wirtschaftlicher Realitäten in den ange-

griffenen Entscheidungen ein unvollständiges und deshalb national diskriminierendes System geschaffen hat.

5. Keiner der zum Fond vorgetragenen Klagegründe wäre deshalb meines Erachtens imstande, die Entscheidungen der Hohen Behörde zu Fall zu bringen — immer vorausgesetzt, daß die Kläger die Hürde der Zulässigkeit tatsächlich überwinden könnten.

III. Zusammenfassung und Ergebnis

Mein Schlußantrag lautet nach alledem wie folgt: Die von den verschiedenen Klägern der Rechtssachen 3 und 4/64 eingereichten Klagen sind als unzulässig zurückzuweisen und die Kosten des Verfahrens den Klägern aufzuerlegen.