

# ABHANDLUNGEN

## Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

### Entstehung und Qualifizierung\*)

*Hermann Mosler*

#### *I. Internationale Organisation in Europa seit dem zweiten Weltkrieg*

Die Wurzeln der Europäischen Montangemeinschaft liegen in der Sphäre der Großen Politik. Die ersten Jahre nach dem zweiten Weltkrieg haben nicht die Befriedung gebracht. Die Sieger hatten im letzten Stadium der Kämpfe den Versuch gemacht, die internationale Ordnung durch die universale Organisation der Vereinten Nationen zu sichern, der sie weitgehende Interventionsbefugnisse für den Fall einer neuen Gefährdung des Friedens übertrugen. Durch die Erfahrungen mit dem Völkerbund realistischer geworden als die Pariser Friedenskonferenz von 1919, hatte die Gründungsversammlung von San Francisco in der Zusammensetzung, in der Zuständig-

---

\*) Allgemeine Darstellungen: Begründung des Vertragswerks (Vorlage der Bundesregierung an den Bundestag, Bundestagsdrucksache Nr. 2401). Sie enthält im »Allgemeinen Teil« eine kurze Darstellung der Vorgeschichte und der Grundzüge des Hauptvertrags und der Nebenabkommen, im »Besonderen Teil« kurze Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen (zitiert: Amtliche Begründung); Bilfinger, C.: Vom politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektivverträgen – Schuman-Plan und Organisation der Welt, diese Zeitschrift, Bd. XIII, S. 537–555; Hallstein, W.: Der Schuman-Plan (Frankfurter Universitätsreden, Heft 5, 1951); Meyer, W. – Zottmann, A.: Der Schuman-Plan und seine Problematik, 1951; Mosler, H.: Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schuman-Plan, Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. III, 1951, S. 194; Ophüls, C. Fr.: Juristische Gedanken des Schuman-Plans, Neue Juristische Wochenschrift 1951, S. 289; ders.: Das Wirtschaftsrecht des Schuman-Plans, a. a. O., 381; Sahm, U.: Der Schuman-Plan. Deutscher und französischer Text, erläutert von ..., 1951; ders.: Die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europa-Archiv 1951, Nr. 10/11, S. 3977; Schlochauer, H. J.: Der überationale Charakter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Juristen-Zeitung 1951, S. 289; Steindorff, E.: Schuman-Plan und europäischer Bundesstaat, Europa-Archiv 1951, Nr. 10/11, S. 3955.

1 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIV

keit und im Abstimmungsverfahren des Sicherheitsrates unverhüllt zum Ausdruck gebracht, daß die Fortdauer der Einigkeit der alliierten Hauptmächte das politische Rückgrat der Vereinten Nationen ist. Die Überleitung der Kriegskoalition in das Friedensbündnis hatte nicht den erhofften Erfolg. Der Gegensatz zwischen dem Ostblock und den von den Vereinigten Staaten geführten Ländern diesseits des Eisernen Vorhangs hinderte bald die Aktionsfähigkeit der Organisation in den großen politischen Fragen und verlagerte das Gewicht ihrer Wirksamkeit auf die soziale und wirtschaftliche Tätigkeit. Die Völker des kontinentalen Westeuropa ergriffen für die Staatsauffassung der nichtkommunistischen Länder Partei, die die demokratische Legitimierung der öffentlichen Gewalt und ihre rechtsstaatliche Begrenzung für notwendige Bestandteile jeder gesellschaftlichen Ordnung der Gegenwart halten. Ihre Staaten waren indes ein Vakuum an militärischer und anfangs auch wirtschaftlicher Macht. Sie bestanden aus besiegten und befreiten Gebieten, die im Kriege gelitten hatten. Selbst Frankreich, das infolge seines Beitrags zum Siege und seiner Größe bedeutendste Land, konnte nicht den Platz einnehmen, den ihm sein geschichtlicher Anspruch und seine Stellung als ständige Ratsmacht der Vereinten Nationen zuwies. Auf der anderen Seite konnten die Vereinigten Staaten nicht auf die Länder verzichten, von deren geistigem Erbe sie leben. Man sollte diesen psychologischen Faktor in Europa nicht verkennen, seine Bedeutung allerdings auch nicht überschätzen. Sie konnten nicht zulassen, daß die Wirtschaftskraft der westeuropäischen Industrie entweder in die Hände des Ostblocks geriet oder zerstört wurde. Sie konnten als ein Land, in dem – allen gegenteiligen Behauptungen zum Trotz – die außenpolitische Zielsetzung in erheblichem Maße von der Grundstimmung der öffentlichen Meinung abhängt, nicht die Staaten, die im Kriege durch einen Kreuzzug amerikanischer Bürger zu demokratischen Institutionen zurückgeführt worden waren, im Kampfe um die Erhaltung des Errungenen ohne Hilfe lassen. Sieger und Besiegte in Westeuropa mußten also in gleicher Weise unterstützt werden.

### *1. Die Organisation der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa*

Bereits vor der Zuspitzung der internationalen Lage durch das Scheitern der gemeinsamen interalliierten Deutschlandpolitik hatte der Staatssekretär der Vereinigten Staaten, *George Marshall*, in seiner Rede in der Harvard-Universität vom 5. Juni 1947 amerikanische Förderung für den Fall in Aussicht gestellt, daß die europäischen Staaten untereinander zu einem Abkommen über die Erfordernisse der Lage und über ihren eigenen

Anteil an den Bemühungen zu ihrer Besserung gelangten<sup>1)</sup>. Die Vorschläge Marshalls erstreckten sich auf den ganzen Kontinent westlich von Asien, unter Einbeziehung Großbritanniens und der Sowjetunion. Der französische, britische und sowjetische Außenminister traten, der Anregung folgend, in Paris zur Bildung eines leitenden Ausschusses zusammen. Es kam zu keiner Einigung. Die britischen und französischen Vertreter wollten dem Ausschuss Koordinierungsfunktionen zur Prüfung der Hilfsquellen und zur Ausarbeitung der Grundlinien des Aufbauprogramms übertragen, die nach Ansicht der Sowjetunion zu Einmischungen in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten führten<sup>2)</sup>. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit blieb also auf die 16 westeuropäischen Staaten, die der Einladung zu der Pariser Konferenz folgten, und die drei westdeutschen, durch die alliierten Militärgouverneure vertretenen Besatzungszonen Deutschlands beschränkt<sup>3)</sup>. Der Ausschuss kam zu dem Ergebnis, daß der Plan auf vier Elementen beruhen müsse:

1. einer starken Produktionssteigerung der teilnehmenden Länder, vor allem in der Landwirtschaft, den Brennstoffen, der Energie und dem Transportwesen sowie in der Modernisierung ihrer Ausrüstung;

2. der Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der inneren finanziellen Stabilität;

3. der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Ländern;

4. einer langfristigen Lösung des durch das Defizit der teilnehmenden Länder gegenüber dem amerikanischen Kontinent aufgeworfenen Problems, vor allem durch Exportsteigerung.

---

<sup>1)</sup> The European Recovery Program. Basic Documents and Background Information (Prepared by the Staffs of Senate Foreign Relations Committee and House Foreign Affairs Committee. 80<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, Senate, Doc. No. 111. U.S.Gvt. Printing Office 1947): "It is already evident that, before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its own way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government." S. ferner: The European Recovery Program. Country Studies, U.S.Dept. of State 1948; W. A. Hickman: Genesis of the European Recovery Program, Genf 1949, und den Bericht des Harriman Committee: European Recovery and American Aid, Washington 7. 11. 1947.

<sup>2)</sup> Basic Documents S. 4 und Documents de la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères de la France, du Royaume-Uni, de l'U.R.S.S. tenue à Paris du 27 Juin au 3 Juillet 1947. Ministère des Aff. Etr., Paris 1947.

<sup>3)</sup> Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Norwegen, die Niederlande, Portugal, das Vereinigte Königreich, Schweden, die Schweiz und die Türkei. Spanien war nicht eingeladen. Über den Verlauf der Arbeiten des Ausschusses siehe den Generalbericht in Comité de Coopération Economique Européenne, Juillet-Septembre 1947, Vol. I.

Das Abkommen, das die Voraussetzung der amerikanischen Hilfe bildete, kam am 16. April 1948 zustande<sup>4)</sup>. Es schuf die *Organisation für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa* (OEEC), deren Zweck die Gesundung der europäischen Wirtschaft durch die wirtschaftliche Zusammenarbeit ihrer Mitglieder ist. Als ihre unmittelbare Aufgabe wurde die erfolgreiche Durchführung des »Europäischen Aufbau-Programms« in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bezeichnet<sup>5)</sup>. Das Ziel der Organisation ist also umfassend. Sie lehnt sich an die in den »*Specialized Agencies*« der Vereinten Nationen übliche Konstruktion an. Der Rat besteht aus allen, der Exekutiv-ausschuß aus sieben vom Rat jährlich bestimmten Mitgliedern. Entscheidungen der Organisation werden, abgesehen von besonders vereinbarten Sonderfällen, im gegenseitigen Einverständnis aller Mitglieder getroffen. Das Abkommen hält sich also in dem überkommenen Rahmen des Völkerrechts. Es kennt keine Interventionsrechte und grundsätzlich keine Majorisierung. Die Organisation ist befähigt, Abkommen mit ihren Mitgliedern, Nichtmitgliedstaaten, der Regierung der Vereinigten Staaten und mit internationalen Organisationen zu schließen<sup>6)</sup>. Die Vereinigten Staaten sind nicht Mitglied, doch ermöglicht die »*Economic Cooperation Act*« vom 3. April 1948 ihre Vertretung bei der Organisation durch den »*United States Special Representative in Europe*«<sup>7)</sup>. Der Erfolg der Marshallplan-Hilfe in Verbindung mit der Europäischen Organisation überstieg in den beiden ersten Jahren die amerikanischen Erwartungen. Trotzdem war man sich darüber im klaren, daß nach ihrem Ablauf Europa noch nicht ohne Unterstützung auskommen werde. Eine gewisse Skepsis in die Fähigkeit der europäischen

4) Cmd. 7796, Treaty Series No. 59 (1949); abgedruckt: Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, Bd. II/III, 1948, S. 473.

5) Art. 11, 12 und Präambel.

6) Art. 13.

7) International Organizations in which the United States participates. Department of State Publication 3655 (1950), S. 104 ff.

Über das Interesse der Vereinigten Staaten an der ausschließlichen Verwendung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau äußerte sich der Leiter der amerikanischen Marshallplan-Verwaltung in Europa, Paul Hoffman, vor einem Ausschuß des Repräsentantenhauses im Zusammenhang mit einer Erörterung über die Sozialisierungen in Großbritannien folgendermaßen: "... we have, I believe, a clear duty to protest any Government action that in any way slows down recovery, and thus reduces the total income produced by the economy and increases the burden of recovery on the United States. On the other hand, the internal economic policy of a country, so long as the country minimizes its needs for dollars from us, is clearly a matter for it to determine by democratic processes ... For example, if the British people through their Government decide to provide dental care rather than construct new buildings, this decision is strictly their own business - as long as it has no effect on dollar requirements." (Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations. House of Representatives. 81<sup>st</sup> Congress. First Session on the Foreign Aid Appropriation Bill for 1950. Washington, April 27, 1949, S. 8).

Länder zur Regeneration aus eigenen Lebenskräften äußerte sich im Frühjahr 1950 immer lauter. Der Fortbestand der wirtschaftlichen Schranken auf einem für den amerikanischen Beobachter kleinen und geschlossenen Raum schien ohne jede Berechtigung zu sein. Eine aus Europa selbst hervorgehende Initiative zur Überwindung der nationalwirtschaftlichen Begrenzungen und der paralyisierenden Formen der Zusammenarbeit auf diplomatischen Konferenzen mußte also in den USA sehr günstig aufgenommen werden und konnte der amerikanischen Unterstützung sicher sein.

Die Schwierigkeiten der OEEC lagen nicht nur in der Begrenzung der amerikanischen Hilfe. Die Verteilung der verfügbaren Mittel auf die Volkswirtschaften begegnete der Kritik, daß die arbeitsteilige Struktur der gesamteuropäischen Wirtschaft nicht gefördert und daß die Tendenz zur unabhängigen Nationalwirtschaft durch Investitionen in unwirtschaftliche Unternehmen, wie z. B. die italienische Stahlindustrie, begünstigt werde. Besonders stark waren diese Stimmen in Deutschland, dessen Kohlen- und Stahlindustrie nicht nur ein Jahrzehnt technischen Fortschritts nachzuholen hatte, sondern überdies durch Maßnahmen der Besatzungsmächte in der freien Entwicklung gehemmt war<sup>8)</sup>. Die Konstruktion der OEEC als einer Konferenz von Regierungsvertretern der beteiligten Staaten wurde für diese nur von isolierten Standpunkten einzelner Mitglieder, nicht aber vom Gemeininteresse aus richtigen Investitionen mitverantwortlich gemacht.

## 2. Ansätze der politischen Organisation

Der um die gleiche Zeit wie das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsaufbau abgeschlossene *B r ü s s e l e r F ü n f - M ä c h t e - V e r t r a g* verbindet die politische mit der wirtschaftlichen Zielsetzung<sup>9)</sup>. Er ist auf Großbritannien, Frankreich und die Benelux-Staaten beschränkt und verleugnet seine Herkunft aus der Kriegscoalition nicht. Er ist als regionales Abkommen im Sinne des Kapitels VIII der Charter der Vereinten Nationen konstruiert und nimmt an mehreren Stellen auf deren Sicherheitssystem Bezug. Obwohl das Verhältnis zu dem östlichen Alliierten und zu Deutsch-

---

<sup>8)</sup> Für die deutsche Kritik siehe z. B. die Beiträge von *G r o t i u s* in den Mitteilungen des rhein.-westf. Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, Jg. 1, Heft 4/5, 1950 und die Ausführungen von *B a u e r* und *W a g e n f ü h r* in der Sondersitzung des Deutschen Bundesrats vom 15. 6. 1951 (Sitzungsbericht S. 13, 14).

<sup>9)</sup> Vertrag zwischen Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und den Niederlanden vom 17. 3. 1948. Englischer Text im Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, Bd. II/III, 1948, S. 465, französischer Text und deutsche Übersetzung in Friedens-Warte 1948, S. 172.

land sich grundlegend geändert hatte – im Frühjahr 1948 fanden die Konferenzen in London und Washington statt, auf denen nach Einstellung der Tätigkeit des Berliner Kontrollrats die Errichtung einer westdeutschen Bundesrepublik beschlossen wurde<sup>10)</sup> –, machten die Vertragspartner von der in der Charter gegebenen Möglichkeit Gebrauch, in regionalen Abkommen diskriminierende Bestimmungen gegen ehemalige Feindstaaten zu treffen<sup>11)</sup>. Die Vertragsschließenden bezwecken ihre *‘Collaboration in economic, social and cultural matters and for collective selfdefence.’* Das wirtschaftliche Mittel ist also dem politischen Ziel dienstbar. Der Einbeziehung Deutschlands wurde keine Chance geboten. Zwar sind Einladungen zum Beitritt an andere Staaten möglich, doch würde die Aufnahme der Bundesrepublik eine Änderung des gegen Deutschland gerichteten Vertragszwecks voraussetzen. Die Neuorganisation Europas konnte also von diesem Paktinstrument nicht ihren Ausgang nehmen. Der Konsultativrat, den das Abkommen vorsieht, ist ein Diplomatenngremium, führt also nicht über die bisher bekannten Formen internationaler Zusammenarbeit hinaus<sup>12)</sup>. Die Durchführung des Vertrages darf keine Doppeltätigkeit neben den anderen wirtschaftlichen Organisationen, an denen die Partner beteiligt sind, zur Folge haben und diese nicht behindern<sup>13)</sup>. Das Pariser OEEC-Abkommen vom 16. April 1948 wird also nicht berührt.

Im folgenden Jahre wurde von den nichtkommunistischen Ländern Westeuropas und Skandinaviens einschließlich Großbritanniens mit Ausnahme von Spanien der *E u r o p a r a t* als Beginn einer politischen Organisation geschaffen<sup>14)</sup>. Die Vertragspartner »bestätigen ihre unerschütterliche Ver-

<sup>10)</sup> Texte in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 660 ff. und im Europa-Archiv 1948, S. 1349.

<sup>11)</sup> Art. 52, Abs. 1: "Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations." Art. 53 verbietet, daß Zwangsmaßnahmen auf Grund regionaler Abkommen oder durch regionale Organe ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats getroffen werden, mit Ausnahme von Maßnahmen gegen Staaten, die während des zweiten Weltkrieges Feind eines der Signatäre der Charter gewesen sind. Die Präambel des Brüsseler Vertrages spricht neben der gegenseitigen Beistandsleistung zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit und zum Widerstand gegen jede Aggressionspolitik von Maßnahmen, die im Falle der Wiederaufnahme einer Angriffspolitik von seiten Deutschlands für notwendig erachtet werden.

<sup>12)</sup> Art. 7.

<sup>13)</sup> Art. 1 Abs. 2.

<sup>14)</sup> Statut du Conseil de l'Europe vom 5. 5. 1949. Vertragspartner sind Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden. Griechenland, Island und die Türkei wurden am 8. 8. 1949 aufgenommen (Art. 4). Text siehe Bundesgesetzblatt 1950, S. 263; daselbst auch Zustimmungsgesetz zum Beitritt der Bundesrepublik vom 8. 7. 1950.

bundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und von jeher die Quelle für Freiheit der Einzelperson, politische Freiheit und Herrschaft des Rechts sind, jene Prinzipien, welche die Grundlage jeder wahren Demokratie bilden«<sup>15)</sup>. Der Europarat erstrebt sein Ziel, den engeren Zusammenschluß seiner Mitglieder, durch die Prüfung von Fragen des gemeinsamen Interesses, durch den Abschluß von Abkommen und durch gemeinsames Handeln auf den Gebieten der Wirtschaft, des sozialen Lebens, der Kultur, der Wissenschaft, der Rechtspflege und der Verwaltung sowie in der Erhaltung und Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>16)</sup>. Der Ministerausschuß, in den jedes Mitglied einen stimmberechtigten Vertreter entsendet, ist das Hauptorgan. Seine Beschlüsse binden die Mitglieder nicht. Er kann nur Empfehlungen aussprechen, deren Befolgung dem Ermessen der Mitglieder unterliegt. Die Beratende Versammlung hat in der Satzung nur geringe Befugnisse erhalten. Sie kann Empfehlungen an den Ministerausschuß richten, also nicht unmittelbar mit den Mitgliedern verkehren. Die Angehörigen der Versammlung sind Vertreter der Mitgliedstaaten, die nach dem von diesen angenommenen Verfahren bestimmt werden<sup>17)</sup>. Die Versammlung hat zwar in der Praxis eine weit größere Bedeutung erhalten, als es der Text der Satzung vermuten läßt. Sie hat sich zum Sprachrohr der europäischen Einigungsbewegung gemacht und sich, ihrer satzungsmäßigen Ohnmacht zum Trotz, politisches Eigengewicht verschafft. Sie bildet ein neues Element in der internationalen Organisation: eine interparlamentarische Völkervertretung. Die Vorschläge, die zur Änderung der Satzung gemacht worden sind, um eine stärkere Verbindung der im Europarat zusammengeschlossenen Staaten herbeizuführen, können hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Die Entwicklung ist im Fluß. Die politische Organisation in bundesstaatsähnlicher Form scheidet nicht nur an dem Widerstande Großbritanniens und der skandinavischen Staaten, sondern auch an dem allzu großen Teilnehmerkreis der nach Bevölkerung, Geschichte und geographischen Lage verschiedenen Mitglieder. Die Schaffung einer politischen europäischen Behörde mit effektiven Befugnissen, wenn auch begrenzten Funktionen, ist das Ziel der Reform. Als erste Maßnahme zur Verwirklichung einer festeren politischen Union empfahl die Beratende Versammlung auf ihrer Tagung vom August 1950 dem Ministerausschuß, eine enge Koordination zwischen den bestehenden europäischen Organisa-

---

<sup>15)</sup> Präambel.

<sup>16)</sup> Art. 1.

<sup>17)</sup> Art. 13 ff., 22 ff.

tionen herzustellen<sup>18)</sup>. Insbesondere wünschte sie eine organische Verbindung mit dem Rat der OEEC, ohne allerdings dessen Struktur und Eigenart zu berühren<sup>19)</sup>. Der Weg zu einer Vereinigung Europas scheint also über die Sonderbehörden mit beschränkten Zuständigkeiten zu führen. Die OEEC folgt noch der alten Konzeption völkerrechtlicher Kollektivverträge. Der Form nach trägt sie die Züge einer internationalen Verwaltungsgemeinschaft. Der Vorschlag des französischen Außenministers Schuman, einen einheitlichen Markt für Kohle und Stahl zu schaffen und eine Behörde zur Förderung der Erzeugung und des Absatzes für die beiden Wirtschaftszweige zu errichten, verläßt diese Anschauungswelt. Er versucht, ein zentrales wirtschaftliches Problem mit organisatorischen Mitteln zu lösen, die bisher nur dem Zusammenschluß selbständiger Länder zu einem Bundesstaat gegient haben.

## II. Der Schuman-Plan

### 1. Die Erklärung vom 9. Mai 1950

Die französische Regierung ergriff durch die Erklärung ihres Außenministers vom 9. Mai 1950 die Initiative zur Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion Deutschlands, Frankreichs und aller anderen euro-

<sup>18)</sup> Assemblée consultative, Session ordinaire 1950, 19 août 1950, Doc. AS (2) 74. Recommendation au Comité des Ministres: «L'Assemblée,

.....  
(III) reprenant sa déclaration de septembre 1949, réaffirme avec force qu'elle considère que le but du Conseil de l'Europe est la création d'une autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels;

(IV) considère que, par delà toute discussion théorique, la poursuite de ce dernier objectif doit s'inspirer des principes suivants:

– une coordination étroite doit être instaurée entre les Organismes européens existants, en même temps que leurs règles de fonctionnement seront assouplies; ...»

<sup>19)</sup> A.a.O.: «L'Assemblée ...  
recommande au Comité des Ministres

d'examiner avec le Conseil de l'O.E.C.E. selon quelles modalités une liaison organique pourrait être réalisée entre l'O.E.C.E. et le Conseil de l'Europe, aussitôt que possible et en tout cas avant la fin du programme de Relèvement européen,

émet l'avis que cette liaison organique pourrait consister en un 'Conseil' commun, qui remplacerait les actuels Conseils de l'O.E.C.E. et Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et remplirait leurs attributions, chacune des Organisations gardant, par ailleurs, sa structure et son originalité propres,

demande à être tenue informée du déroulement des négociations.»



päischen Länder, die zur Teilnahme bereit waren<sup>20)</sup>). Die Kernsätze des Planes lauten:

«Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

.....  
Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.»

Die Deklaration verleugnet nicht, daß ihr Anlaß die politische Situation der Welt ist. Sie beginnt mit den Worten:

«La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.»

Sie will ein schöpferischer Beitrag zur Sicherung des Friedens sein, der die traditionellen Mittel der Kriegsverhütung – Schiedsverträge, Nichtangriffs-, Neutralisierungs- und Beistandsabkommen, vertragliche Gründung regionaler und universaler Organisationen mit Interventionsbefugnissen – um einen neuen Gedanken bereichert: die Verflechtung von Wirtschaftsinteressen in der Form einer Organisation, wie sie politischen Zusammenschlüssen staatsrechtlicher Natur eigen ist. Die französische Regierung zieht aus der Geschichte der europäischen Bewegung und den ersten Erfahrungen mit dem Europarat die Lehre, daß der politischen Vereinigung vollendete Tatsachen vorausgehen müssen<sup>21)</sup>). Die Beseitigung der jahrhundertealten Gegnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland ist notwendig. Die Zeit ist reif, da innereuropäische Zwistigkeiten seit dem Verlust der Weltmachtstellung der Parteien ihren Sinn verloren haben und die Bedrohung der ihnen gemeinsamen politischen und sozialen Gesellschaftsordnung die Vereinigung der Kräfte erfordert. Die Interessenverflechtung soll deshab in Industriezweigen durchgeführt werden, die einen bedeutenden Bestandteil in der Nationalwirtschaft Deutschlands und Frankreichs bilden und gleichzeitig die Ausgangsprodukte für die Rüstung liefern. Die übrigen europäischen Staaten sollen die Möglichkeit haben, sich an der Zusammenlegung zu Beginn oder später zu beteiligen.

Die Deklaration umschreibt nicht im einzelnen, wie die «Mise en commun» aussehen soll. Sie erwartet die nähere Festlegung von Verhandlungen

<sup>20)</sup> La Documentation Française 1950, No. 1, S. 339: Documents relatifs au projet français de mise en commun des productions de charbon et d'acier et à l'institution d'une Haute Autorité nouvelle (Abdruck in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 651).

<sup>21)</sup> «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.»

mit den beteiligten Staaten. Einen Programmpunkt macht sie indes zur unabdingbaren Basis jedes weiteren Gesprächs: Die zentrale Stellung in der neuen Organisation soll eine »Hohe Behörde« innehaben, die folgende Aufgaben erfüllen soll: Modernisierung der Produktion und Verbesserung ihrer Qualität; Lieferung von Kohle und Stahl auf dem französischen und deutschen Markt sowie den Märkten der beitretenden Länder; Entwicklung der gemeinsamen Ausfuhr nach anderen (nicht der Union angehörigen) Ländern; Angleichung des Fortschritts der Lebensbedingungen der Arbeitskräfte in diesen Industrien. Um diese Ziele zu erreichen, sollen Bestimmungen des Vertrages angesichts der schwierigen Lage der betroffenen Unternehmen die Anwendung eines Produktions- und Investitionsplans, die Einrichtung eines Preisausgleichsmechanismus und die Schaffung eines Rekonversionsfonds zur Erleichterung der Rationalisierung der Produktion vorsehen. Die Binnenzölle innerhalb des Unionsraumes und die differenzierenden Transporttarife sollen abgeschafft werden. Ein internationales Kartell zur Verteilung und Nutzung der nationalen Märkte durch restriktive Praktiken und die Aufrechterhaltung überhöhter Gewinne wird abgelehnt. Die Organisation soll vielmehr die Zusammenlegung der Märkte und die Ausweitung der Produktion sichern.

Die rechtliche Basis soll ein zwischenstaatlicher Vertrag sein, der dem Ratifikationsverfahren unterliegt. Für die Durchführungsbestimmungen (*Mesures d'application*) wird allerdings ein erleichtertes Verfahren vorgeschlagen: Die Verhandlungen sollen unter Mithilfe eines Schiedsrichters geführt werden, der notfalls – *en cas d'opposition irréductible* – die Lösung festlegen soll.

Der Charakter der Hohen Behörde als einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen Einrichtung wird von vornherein betont: Ihre Entscheidungen sollen unmittelbar in den Mitgliedstaaten vollstreckbar und mit Rechtsmitteln anfechtbar sein. Das Eigentum an den Unternehmen der Montanindustrien soll durch die Errichtung der Hohen Behörde nicht berührt werden.

Dieses Programm umfaßt bereits in groben Zügen die wesentlichen wirtschaftlichen Probleme, die Gegenstand der Verhandlungen der Partner wurden. Die Organisation wurde sehr viel detaillierter aufgebaut als die Deklaration vorsieht. Vor allem wurde durch die Einrichtung eines Ministerrats die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Hohen Behörde mit den Nationalwirtschaften gesichert und die Kontrolle der Organe der Gemeinschaft durch ein ständiges unabhängiges Gericht mit detaillierten Kompetenz- und Verfahrensvorschriften weit über den ursprünglich geplanten Umfang ausgebaut.

## 2. Die Vorverhandlungen

Die französische Regierung und der deutsche Bundeskanzler einigten sich auf das folgende gemeinsame Communiqué, das den Regierungen Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Italiens am 25. Mai 1950 übermittelt wurde:

«Les Gouvernements . . . sont décidés à poursuivre une action commune en vue des objectifs de paix, de solidarité européenne et de progrès économique et social par la mise en commun de leurs productions de charbon et d'acier et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle dont les décisions lieront . . . et les pays qui y adhéreront.

Les négociations, sur la base des principes et des engagements essentiels figurant dans la proposition française du 9 mai dernier, s'ouvriront à une date qui sera proposée incessamment par le Gouvernement français, en vue d'aboutir à l'établissement d'un traité qui sera soumis à la ratification des Parlements.»

Am gleichen Tage sandte die französische Regierung den Entwurf nach London an die britische Regierung und gab der Hoffnung Ausdruck, daß Großbritannien an den Verhandlungen von Anfang an unter den gleichen Voraussetzungen teilnehmen werde<sup>22)</sup>. Die britische Antwort auf die Initiative vom 9. Mai kreuzte sich mit diesem französischen Memorandum. Sie hielt eine "full scale international conference" als ersten Schritt für ungeeignet und empfahl direkte deutsch-französische Gespräche. Großbritannien sei von Anfang an bereit teilzunehmen in der Hoffnung, dem Plan beitreten zu können, nachdem ein klareres Bild gewonnen sei, wie er sich im einzelnen auswirken werde<sup>23)</sup>.

Dem Entwurf des Communiqués schloß sich die britische Regierung nicht an, weil die Annahme der Grundlagen der Deklaration vom 9. Mai die Voraussetzung der Teilnahme an der Konferenz sein solle, während Großbritannien wünschte, daß sie Verhandlungsgegenstand sei. Die ablehnende britische Haltung, die in allen Phasen der Verhandlungen die gleiche blieb, ist bereits im britischen Memorandum vom 27. Mai 1950 unzweideutig zum Ausdruck gebracht:

"It should however be realised that if the French Government intends to insist on a commitment to pool resources and set up an Authority with certain sovereign powers as a prior condition to joining in the talks, His Majesty's Government would reluctantly be unable to accept such a condition"<sup>24)</sup>.

<sup>22)</sup> Mémorandum du Gouvernement français en date du 25 mai 1950 et projet de communiqué joint (Documents a.a.O., S. 4).

<sup>23)</sup> A. a. O., S. 5.

<sup>24)</sup> Britisches Memorandum vom 27. 5. 1950, a. a. O., S. 5; s.auch das britische Memorandum vom 31. 5. 1950, Absatz 2, a. a. O., S. 6.

Da sich inzwischen außer den Hauptbeteiligten Deutschland und Frankreich vier weitere europäische Staaten dem Entwurf des Kommuniqués angeschlossen hatten, zog Großbritannien den Vorschlag eines deutsch-französischen Gesprächs zurück. Das französische Antwortmemorandum vom 30. Mai stellte klar, daß jegliche Verpflichtung erst mit der späteren Ratifizierung des zu schließenden Vertrages durch die Staaten entstehe, bestand aber darauf, daß die vorgesehene Hohe Behörde sowohl von den Regierungen als auch den Privatinteressenten unabhängig sein müsse. Diese teilweise Fusion der Souveränität sei der Beitrag des französischen Vorschlags zur Lösung der europäischen Probleme. In dem Memorandum vom 1. Juni lehnte Frankreich einen britischen Kompromißvorschlag ab, in dem Großbritannien sich zur Beteiligung an den Diskussionen »in konstruktivem Geiste«, aber ohne Annahme des Schuman-Plans als Ausgangspunkt bereit erklärte<sup>25)</sup>. Sie kündigte die Aufnahme der Verhandlungen mit den Ländern an, die den Entwurf des Kommuniqués akzeptiert hatten, und bot der britischen Regierung an, sie auf dem laufenden zu halten, um ihr die Möglichkeit zu geben, zu einem ihr geeignet erscheinenden Zeitpunkt sich zu beteiligen<sup>26)</sup>. Der weitere Notenwechsel brachte keine Änderung der von beiden Seiten bezogenen Positionen mehr. Die britische Regierung stellte fest, daß die Auffassungen über die Grundlage, auf der die Verhandlungen eröffnet werden sollten, verschieden seien. Frankreich replizierte, daß eine ernsthafte Erfolgsaussicht nicht vorhanden sei, wenn nicht zu Beginn einheitliche Gesichtspunkte über das Verhandlungsziel bestünden<sup>27)</sup>. Die britisch-französischen Verhandlungen schlossen mit getrennten Kommuniqués vom 3. Juni, in denen die Gründe dargelegt waren, die zur Nichtbeteiligung Großbritanniens an der Eröffnung der geplanten Konferenz geführt hatten<sup>28)</sup>. Die sechs Regierungen, die den Schuman-Plan als Verhandlungsbasis angenommen hatten, veröffentlichten am gleichen Tage ein gemeinschaftliches Kommuniqué, das mit unwesentlichen textlichen Änderungen dem französischen Entwurf entsprach<sup>29)</sup>.

<sup>25)</sup> Britisches Memorandum vom 31. 5. 1950, a. a. O., S. 6.

<sup>26)</sup> Französisches Memorandum vom 1. 6. 1950, a. a. O., S. 7.

<sup>27)</sup> Britisches Memorandum vom 2. 6., französische Antwort vom 3. 6. 1950, a. a. O., S. 7.

<sup>28)</sup> A. a. O., S. 8.

<sup>29)</sup> Das gemeinschaftliche Kommuniqué der sechs Regierungen, die den französischen Vorschlag akzeptiert hatten, lautet (a. a. O.): «Les Gouvernements français, allemand, belge, italien, luxembourgeois et néerlandais, décidés à poursuivre une action commune de paix, de solidarité européenne et de progrès économique et social, se donnent pour objectif immédiat la mise en commun des productions de charbon et d'acier et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle dont les décisions lieront la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et les pays qui y adhéreront. Les négociations sur les bases de la proposition française du 9 mai dernier, s'ouvriront à une date qui sera proposée incessamment par le Gouvernement français, en vue d'aboutir à l'établissement d'un traité qui sera soumis à la ratification des Parlements.»

Die französische Regierung bewies in dieser Auseinandersetzung, daß es ihr nicht nur auf die – noch näher zu vereinbarende – Vereinigung von Wirtschaftszweigen ankam, sondern daß die neuartige *Organisationsform* dieser Wirtschaftsgemeinschaft das Kernstück ihres Plans ausmachte. Die Vokabeln, die sie in dem Notenwechsel mit Großbritannien verwendete, kehren in dem französischen Arbeitsentwurf für die Konferenz und in dem endgültigen, von der Außenministerkonferenz unterzeichneten Verträge wieder. Der britische Vorschlag, auf einer Ministerkonferenz Abmachungen über das Verfahren der Eröffnung der Verhandlungen zu treffen, wurde von Frankreich zurückgewiesen. Die Grundzüge der Organisation sollten der Ausgangspunkt, nicht das Resultat der Konferenz sein. Die französische Regierung rettete ihre Konzeption um den Preis der Beschränkung der geplanten Gemeinschaft auf das kontinentale Westeuropa. Da indes die britische Regierung die angebotene Information über die weiteren Verhandlungen akzeptierte und die Hoffnung bestand, daß sie im Lauf der Konferenz mehr und mehr zu einer wohlwollenden Haltung übergehen werde, schien das Opfer nicht zu groß zu sein. Eine Konstruktion, die sich an dem Modell des Ministerausschusses des Europarats orientieren würde, sollte unter allen Umständen nicht zur Debatte stehen. An diesem Standpunkt hat die französische Regierung in allen Phasen der Verhandlung grundsätzlich festgehalten. Der Neuartigkeit ihres Vorschlags, die Souveränität teilweise zusammenzulegen, schrieb sie den Widerhall der Deklaration in der öffentlichen Meinung zu <sup>30)</sup>.

### *III. Die Pariser Konferenz*

#### *1. Die Delegiertenkonferenz*

Die Delegationen der sechs Länder traten am 20. Juni 1950 in Paris zusammen. Sie waren durch Sachverständige der beteiligten Wirtschaftskreise und der Arbeiterorganisationen unterstützt. Das Saargebiet war weder unmittelbar noch im Rahmen der französischen Delegation vertreten. Die erste Verhandlungsphase begann mit einem allgemeinen Gedankenaustausch. Die französische Delegation übermittelte am 24. Juni ein Arbeitsdokument, das einen in 40 Artikel gefaßten Vertragsentwurf enthielt. Es blieb bis zur ersten Redaktion des Vertragstextes im November die Grundlage der Besprechungen und enthält bereits die meisten Problemstellungen, mit denen sich die Konferenz zu befassen hatte. Es zeigte, daß die Deklaration vom 9. Mai nicht

---

<sup>30)</sup> S. Memorandum vom 30. 5. 1950, Ziff. 8 (a.a.O.).

eine allgemeine politische Kundgebung gewesen war, deren wirtschaftliche Durchführbarkeit man der Phantasie und dem guten Willen einer internationalen Konferenz überlassen wollte, sondern daß ihr ins einzelne gehende Erwägungen vorausgegangen waren. Während die Verkündung des Schuman-Plans in Europa und Amerika im allgemeinen eine spontane Zustimmung hervorgerufen hatte, ohne daß eine konkrete Vorstellung von seiner Verwirklichung bestand, hatten die französischen Urheber des Vorschlags ihn nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich mit erstaunlicher Weitsicht durchdacht. Das Arbeitsdokument bot trotz aller Umgestaltungen und Zusätze, die es notwendigerweise erfuhr, eine geeignete Diskussionsbasis für die organisatorischen und wirtschaftlichen Fragen. Es ist selbstverständlich, daß durch die anderen Delegationen vom Standpunkt ihrer Länder aus neue Gesichtspunkte hinzugefügt wurden. Die Konferenz konstituierte sechs Arbeitsgruppen, die mit der Behandlung von Teilproblemen beauftragt wurden: für institutionelle Fragen, für die Handelspolitik und die Zolltarife, für die Nomenklatur (Definition der Ausdrücke »Kohle« und »Stahl«), für Produktion, Preise und Investitionen, für Löhne und soziale Fragen und für Informationen. In den Zusammenkünften der Delegationschefs wurden die Entscheidungen der Konferenz getroffen und die Aufträge an die Ausschüsse verteilt. Diese Organisation wurde den jeweiligen Bedürfnissen angepaßt. Der Institutionenausschuß setzte bereits in der ersten Verhandlungsphase ein Juristenkomitee ein, in dem die Ausgestaltung der Organe der Gemeinschaft und alle mit der Errichtung des neuen Verbandes zusammenhängenden Rechtsfragen vorberaten wurden. Mit dem Beginn der Zusammenstellung des Vertragstextes trat der Redaktionsausschuß in den Vordergrund. Spezialausschüsse wurden von Fall zu Fall für Sonderfragen eingesetzt. Die französische Delegation führte den Vorsitz in allen Gremien der Konferenz. Hätte man die Leitung der Ausschüsse auf verschiedene Delegationen verteilt, so hätte die Übersicht über die Gesamtheit der sehr ausgedehnten Verhandlungsgegenstände gelitten.

Es gab keine Verfahrensordnung, wie sie politische Konferenzen mit großem Teilnehmerkreis, insbesondere Friedenskongresse, kennen. Die Verhandlungen trugen den Charakter eines offiziellen Meinungsaustauschs zur Vorbereitung eines Vertrages. Offizielle Protokolle wurden nicht geführt.

Die Regierungen waren durch Unterhändler vertreten, die keine Abschlußvollmacht besaßen und den Auftrag hatten, die Einigung über ein Abkommen auf der Basis des französischen Vorschlags vom 9. Mai soweit zu fördern, daß eine Ministerkonferenz der beteiligten Staaten die in das Gebiet der Großen Politik fallenden Fragen klären und die Unterzeichnung vornehmen konnte. Die offizielle Bezeichnung der Konferenz war daher

«*Conversations sur le Plan Schuman*». Die Delegationen ließen sich durch die politischen Schwierigkeiten, die ein so neuartiger und enger Zusammenschluß der Vertragspartner aufwarf, nicht in der Weiterarbeit hemmen. Die wirtschaftliche Durchführung des Planes und die Aufgaben der Organe wurden bereits auf der Delegiertenkonferenz vollständig ausgearbeitet und später nicht mehr geändert. Soweit sich im Laufe der Konferenz herausstellte, daß ein Problem nur auf der Stufe einer unmittelbaren Regelung durch die Vertreter von Regierungen gelöst werden konnte, wurde es zurückgestellt und der späteren Zusammenkunft der Außenminister vorbehalten<sup>31)</sup>. Diese Feststellung besagt nicht, daß die Verhandlungen in erster Linie den Charakter fachlicher Erörterungen getragen hätten, wie es bei den Tagungen der internationalen Verwaltungsunionen und auch bei denen der "Specialized Agencies" der Vereinten Nationen der Fall ist. Die wirtschaftliche und organisatorische Verbindung der beteiligten Nationalstaaten Westeuropas war ein so eminent politisches Thema, daß jegliche Verhandlung in diesem Schatten stand. Jedoch war, wie der Notenwechsel zwischen Frankreich und Großbritannien gezeigt hatte, die Hauptfrage schon zu Beginn der Konferenz entschieden, da alle Unterzeichner des gemeinsamen Kommuniqués vom 3. Juni den Schuman-Plan als Basis angenommen hatten. Die Delegierten hatten den Auftrag, nach Mitteln zu suchen, um ein in der Grundkonzeption feststehendes Ziel zu erreichen. Wortlaut und Geist der Deklaration vom 9. Mai konnten also immer gegen Vorschläge ins Feld geführt werden, die von dem wirtschaftlichen Ziel und der übernationalen Konstruktion der Organisation abwichen. Wäre Frankreich nicht fest geblieben, sondern dem britischen Wunsch nach einer Ministerkonferenz ohne den unbestrittenen Ausgangspunkt der Deklaration vom 9. Mai gefolgt, so wäre die französische Initiative wahrscheinlich an einem doppelten Hindernis gescheitert: an der Zerstörung der einheitlichen wirtschaftlich-politischen Idee des Plans durch eine Diskussion über das Ob anstatt das Wie und an der verfrühten Einschaltung der Minister, die sich zu einem Zeitpunkt verbraucht haben würden, in dem die Verhandlungen zweckmäßigerweise noch nicht auf der Ebene der Regierungen geführt wurden.

Die erste Phase der Delegiertenkonferenz dauerte bis zum 10. August. Sie schloß mit einem Bericht der französischen Delegation. Verhandlungsgegenstände waren vor allem, aber nicht ausschließlich, die Organisation der Gemeinschaft und Fragen der Handels- und Zollpolitik<sup>32)</sup>.

<sup>31)</sup> Siehe unten S. 18 ff.

<sup>32)</sup> Rapport sur les travaux poursuivis à Paris par les Délégations des Six Pays du 20 juin au 10 août 1950 (Annexe I: Memorandum sur les Institutions; Annexe II: Rapport sur les travaux du Groupe de la Politique commerciale et douanière) (nicht veröffentlicht).

Die wirtschaftlichen Einzelfragen waren noch zu sehr im Stadium der Vorbereitung, als daß bereits in dieser Periode Resultate zu erwarten gewesen wären. Die Daten mußten von den beteiligten Regierungen erst beschafft und die durch die Verschiedenheit der statistischen Grundsätze hervorgerufenen Schwierigkeiten überbrückt werden, bevor die Delegierten sich eine Vorstellung von den möglichen Auswirkungen des Planes machen konnten.

Während einer dreiwöchigen Pause hatten die Delegationen Gelegenheit zum Bericht an ihre Regierungen und zur Überprüfung ihrer Positionen. Nach der Wiederaufnahme der Arbeiten am 31. August ließ die Konferenz die institutionellen Fragen zunächst beiseite und befaßte sich mit den wirtschaftlichen Problemen. Die zweite Phase schloß mit einem französischen Memorandum vom 28. September, in dem der Versuch gemacht wurde, die bisher erzielten Ergebnisse zusammenzufassen, um die noch offenen Punkte festzustellen und einer Klärung durch die Delegationschefs zuzuführen<sup>33)</sup>. In der nächsten Phase begannen die Redaktionsarbeiten. Gleichzeitig fanden die Sitzungen der Delegationsführer über die ungelösten Fragen statt. Der erste Redaktionsentwurf wurde am 9. November von der französischen Delegation vorgelegt<sup>34)</sup>. Am 17. November überreichte die deutsche Delegation ihre Vorschläge<sup>35)</sup>. Die erste Formulierung des Redaktionsausschusses der Konferenz wurde Ende November fertiggestellt<sup>36)</sup>. Ihr folgten verschiedene Neufassungen. Außer dem Hauptvertrag, der die Normalsituation der Gemeinschaft betraf, mußten Sonderabmachungen über folgende Fragen vorbereitet werden: die Übergangszeit während der Errichtung des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und während der Anpassung der Produktion an die neugeschaffenen Verhältnisse, die Immunitäten und Privilegien der Hohen Behörde, die Beziehungen zu bestehenden internationalen Organisationen (Europarat, OEEC, Vereinte Nationen) und das Statut des Gerichtshofs der Gemeinschaft.

Die Konferenz schloß mit der Paraphierung der von ihr ausgearbeiteten Vertragsentwürfe durch die Chiefs der Delegationen am 19. März 1951<sup>37)</sup>.

<sup>33)</sup> *Mémoire sur les Institutions et les dispositions économiques et sociales permanentes du Plan Schuman sur la base des solutions adoptées au 27 septembre 1950* (mit einem Anlageband, der die Textentwürfe enthält; s. auch den Rapport sur l'avancement des travaux pour la mise en œuvre du Plan Schuman, 31 août au 19 septembre 1950) (nicht veröffentlicht).

<sup>34)</sup> Nr. Red/P/1 der Archivsammlung des Sekretariats Schuman-Plan des Deutschen Auswärtigen Amtes (damals Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt) (nicht veröffentlicht). <sup>35)</sup> Arch.Sammlg. Nr. Red/P/2 (nicht veröffentlicht).

<sup>36)</sup> Arch.Sammlg. Nr. Red/P/5 (nicht veröffentlicht).

<sup>37)</sup> (1) Entwurf eines Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl nebst Protokollen über die Privilegien und Immunitäten der Gemeinschaft



Während der Dauer der Pariser Verhandlungen befaßte sich die Beratende Versammlung des Europarates im August und November 1950 mit dem Projekt der europäischen Kohle- und Stahlunion. Es stand ihr zwar nicht zu, unmittelbar in den Fortgang der Konferenz einzugreifen, da ihre Kompetenz auf Empfehlungen an den Ministerrat beschränkt war. Sie bot indes ein Forum zum Meinungsaustausch in parlamentarischem Rahmen, während die bisherige Erörterung nur zwischen den Regierungen stattgefunden hatte. Außerdem bot sich die Gelegenheit zu einer allgemeinen Diskussion mit den Außenstehenden, insbesondere mit den Straßburger Abgeordneten des Parlaments von Westminster. Das Gespräch führte nicht zu einer Beteiligung Großbritanniens. Die britische Haltung entwickelte sich indes in den Herbstmonaten mehr und mehr zu einer wohlwollenden Duldung und zu einer zurückhaltenden Bereitschaft, nach Abschluß des Vertrages in Beziehungen zu der neuen Montangemeinschaft zu treten, ohne ihr selbst anzugehören. Außenminister Schuman erläuterte seinen Plan vom Standpunkt der französischen Regierung aus. Er betonte den Gegensatz der Hohen Behörde zu den bisherigen Konstruktionen internationaler Organisationen, einschließlich der Straßburger Einrichtung, deren Organe Ausschüsse von Ministern oder Delegierten von Ministern seien und nur zu einer Konfrontation von Nationalinteressen führten, zwischen denen ein Ausgleich gesucht werde. Die Behörde sei das erste Beispiel einer übernationalen, unabhängigen Institution. Ferner bemühte er sich, die Befürchtungen zu zerstreuen, daß das neuartige System zu einem ungeheuren Wirtschaftsdirigismus und zur Einrichtung einer neuen Bürokratie über den Unternehmen der Montanindustrie führen werde<sup>38)</sup>.

Die britischen Abgeordneten sowohl der Regierungspartei als auch der Opposition nannten als Hindernis einer Beteiligung Großbritanniens den supranationalen Charakter der Hohen Behörde, der man nicht zugestehen könne, Bergwerke und Hüttenwerke in Großbritannien zu schließen. Die innere Wirtschaftsstruktur des Landes müsse von der Regierung bestimmt werden, die die Verantwortung gegenüber dem Volke trage<sup>39)</sup>. Konservative britische Vertreter brachten einen Gegenentwurf ein, der in Gliederung und Sprache dem französischen Arbeitsdokument vom 24. Juni angepaßt war, das den gleichzeitigen Verhandlungen der Pariser Delegiertenkonferenz als Grundlage diene. Der Plan sah die Eingliederung der neuen Organisation

---

und über die Beziehungen zum Europarat; (2) Entwurf eines Abkommens über die Übergangsbestimmungen. Beide Entwürfe liegen in einer gedruckten Ausgabe des Sekretariats für Fragen des Schuman-Plans vor. Der deutsche Text ist eine Übersetzung des französischen.

<sup>38)</sup> Deuxième Session de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, 7 au 28 août 1950. Comptes Rendus, Tome I, pp. 173, 175.

<sup>39)</sup> A.a.O., Tome II, p. 434 (Macmillan), Tome IV, p. 1006 (Blyton).

in den Europarat vor; die Hohe Behörde sollte von einem Ministerrat ernannt werden; dieser sollte aus den Mitgliedern des Europäischen Ministerrats gebildet werden, deren Staaten Partner des Montanvertrages werden würden<sup>40)</sup>. Die übernationale Konstruktion der geplanten Gemeinschaft wäre im Falle der Annahme dieses Planes durch die Pariser Konferenz aufgegeben gewesen. Diese Konsequenz wurde in der Beratenden Versammlung hervorgehoben<sup>41)</sup>. Sie machte sich den englischen Vorschlag nicht zu eigen, sondern befürwortete in einer Empfehlung an den Ministerrat vom 28. August 1950, daß die »Gemeinsame Versammlung« der Montan-Union aus ihrer Mitte gebildet werde<sup>42)</sup>. Die Debatten der Spätherbstsession schlossen mit einem temperamentvollen Appell Paul Reynauds, der die übernationale Behörde als die Seele des Schuman-Plans bezeichnete:

«Ou bien vous acceptez cela, ou bien vous n'acceptez rien. Vous pouvez être d'excellents voisins. Vous pouvez essayer, par des accords avec d'autres gouvernements, de développer vos relations de bon voisinage, mais vous ne ferez pas l'Europe. Vous agirez comme on le faisait du temps de la reine Elisabeth, dont je disais l'autre jour à la Chambre française qu'elle fut une grande reine, mais que, depuis sa mort, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts de la Tamise»<sup>43)</sup>.

Die Beratungen in Straßburg zeigten, daß die sechs Teilnehmer der Pariser Konferenz den mit der Annahme des gemeinsamen Kommuniqués vom 3. Juni beschrittenen Weg fortsetzten und daß sie die derzeitige völkerrechtliche Konstruktion des Europarats nicht als geeignete Organisationsform ansahen, die zur Integration Europas führen konnte.

## 2. Die Außenministerkonferenz

Die Konferenz der Außenminister der sechs Länder fand vom 12.–19. April in Paris statt. Ihr Zweck war die Klärung der in den Verhandlungen der Delegierten zurückgestellten politischen Fragen und die Unterzeichnung des Hauptvertrags und seiner Nebenabkommen<sup>44)</sup>. In dem paraphierten Entwurf vom 19. März 1951 war der unabhängige, als »supranational« bezeichnete Charakter der geplanten H o h e n B e h ö r d e festgelegt, aber die Zahl der Mitglieder und das Verfahren ihrer Bestellung noch nicht geregelt worden. Es liegt auf der Hand, daß diese beiden Fragen aufs engste mit dem

<sup>40)</sup> Antrag Macmillan-Eccles.

<sup>41)</sup> Z. B. von dem Labour-Abgeordneten Blyton. Sitzung vom 26. 8. 1950; a.a.O., Tome IV, p. 1008. S. dazu B i l f i n g e r in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 618.

<sup>42)</sup> Dokument A S (2) 132.

<sup>43)</sup> Comptes Rendus a.a.O., 18–24 novembre 1950, Tome V, p. 1405.

<sup>44)</sup> Siehe Berichte der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (D-Ausgabe) vom 13., 14., 16., 18. und 21. 4. 1951.

Einfluß der Regierungen der teilnehmenden Staaten auf die Behörde zusammenhängen. Insbesondere Frankreich und die Bundesrepublik wollten eine Zusammensetzung nach der Staatsangehörigkeit oder auf Grund von Präsentationsrechten der Mitgliedstaaten vermeiden. Dieser Zweck wäre konsequent erstrebt worden, wenn die Zahl der Mitglieder der Hohen Behörde geringer gewesen wäre als die der Vertragspartner. Eine solche Lösung ließ sich indes nicht erreichen, da Staaten mit geringerer Produktion befürchten konnten, daß Deutschland und Frankreich voraussichtlich je ein Mitglied ihrer Staatsangehörigkeit in der Hohen Behörde haben würden, während ihre eigenen Interessen nicht hinreichend gewahrt schienen. Die Minister einigten sich auf eine Zahl von neun Mitgliedern, die höchste, die im Interesse der Arbeitsfähigkeit als praktikabel anzusehen war. Das Verfahren bei der ersten Besetzung und bei künftigen Ernennungen wurde in einer Art und Weise ausgestaltet, die nach Ansicht der Minister eine hinreichende Garantie der Unabhängigkeit von den nationalen Regierungen sicherte<sup>45)</sup>. Durch die Erhöhung der Mitgliederzahl der Hohen Behörde über die Zahl der Vertragspartner wurde die Möglichkeit geschaffen, den Wünschen der Mitgliedstaaten nach Berufung von Persönlichkeiten ihres Vertrauens zu entsprechen und darüber hinaus weitere Stellen zur Verfügung zu haben, bei deren Besetzung die Wünsche der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden können, die eine größere Produktion als die übrigen in den gemeinsamen Markt einbringen<sup>46)</sup>.

Ein zweiter Problemkreis betraf die Zusammensetzung des *M i n i s t e r r a t s* und seinen Abstimmungsmodus. Der zeitweise erwogene Gedanke, die Mitgliederzahl abzustufen, wurde fallen gelassen. Jeder Vertragspartner ist zur Entsendung eines Mitglieds seiner Regierung berechtigt. Eine Differenzierung des Gewichts der einzelnen Stimmen wurde durch die Klausel festgelegt, daß der Gesamtwert der Kohle- und Stahlproduktion eines Landes bei der Mehrheitsbildung eine Rolle spielt<sup>47)</sup>.

Die Zahl der Vertreter, die jedem Lande in der *V e r s a m m l u n g*, die die Völker der Unionländer repräsentiert, zustehen, wurde nach dem Muster der Satzung des Europarates, jedoch mit Modifizierungen zugunsten der Benelux-Länder, den einzelnen Mitgliedern zugewiesen<sup>48)</sup>; Frankreich, Italien und die Bundesrepublik erhielten, wie in Straßburg, je 18, Belgien und die Niederlande je 10, Luxemburg 4 Sitze.

Ein schwieriges politisches Problem bestand in der Einbeziehung der *s a a r*

---

<sup>45)</sup> Artikel 9 und 10 des Vertrages.

<sup>46)</sup> Amtliche Begründung S. 11 f.

<sup>47)</sup> Artikel 28 des Vertrages.

<sup>48)</sup> Artikel 21 des Vertrages, vgl. die amtliche Begründung (S. 13).

ländischen Montanwirtschaft ohne gleichzeitige Präjudizierung des politischen Status des Saargebiets. Die Lösung wurde in einem Briefwechsel vom 18. April 1951 zwischen dem deutschen Bundeskanzler und Außenminister Dr. Konrad Adenauer und dem französischen Außenminister Robert Schuman gefunden, in dem die beiderseitige Auffassung bestätigt wurde, daß die Unterzeichnung des Vertrages von deutscher Seite keine Anerkennung des gegenwärtigen Status der Saar enthalte und daß der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl dem endgültigen Status der Saar nicht vorgreife, der einem Friedensvertrag oder einem an Stelle eines Friedensvertrags abgeschlossenen Vertrage vorbehalten bleibe<sup>49)</sup>. Der französische Außenminister vertrat bei der Unterzeichnung des Vertrages auch das Saargebiet, ohne daß dies in der Ein-

<sup>49)</sup> Der Briefwechsel lautet:

»z. Zt. Paris, den 18. April 1951.

Seiner Exzellenz Herrn Präsidenten Robert SCHUMAN  
Minister des Auswärtigen, Paris  
Herr Präsident!

Die Vertreter des Bundesregierung haben bei den Verhandlungen über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wiederholt die Erklärung abgegeben, daß die endgültige Regelung des Status der Saar nur durch den Friedensvertrag oder einen gleichartigen Vertrag erfolgen kann. Sie haben ferner bei den Verhandlungen die Erklärung abgegeben, daß die Bundesregierung durch die Unterzeichnung des Vertrages keine Anerkennung des gegenwärtigen Status an der Saar ausspricht.

Ich wiederhole diese Erklärung und bitte, mir zu bestätigen, daß die Französische Regierung mit der Bundesregierung darüber übereinstimmt, daß die endgültige Regelung des Status der Saar nur durch den Friedensvertrag oder einen gleichartigen Vertrag erfolgt und daß die Französische Regierung in der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl durch die Bundesregierung keine Anerkennung des gegenwärtigen Status an der Saar durch die Bundesregierung erblickt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.  
(gez.) Adenauer «

«Paris, le 18 avril 1951

Monsieur le Chancelier,

En réponse à votre lettre du 18 avril 1951, le Gouvernement français prend acte de ce que le Gouvernement Fédéral n'entend pas, en signant le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, reconnaître le statut actuel de la Sarre.

Le Gouvernement français déclare, en conformité de son propre point de vue, qu'il agit au nom de la Sarre en vertu du statut actuel de celle-ci, mais qu'il ne voit pas dans la signature par le Gouvernement Fédéral du Traité une reconnaissance du statut actuel de la Sarre par le Gouvernement Fédéral. Il n'a pas entendu que le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier préjugeât le statut définitif de la Sarre, qui relève du Traité de Paix et d'un Traité en tenant lieu.

Veuillez agréer, Monsieur le Chancelier, l'expression de ma très haute considération.  
(signé): Schuman

Monsieur le Docteur Konrad ADENAUER,  
Chancelier et Ministre des Affaires Etrangères de la République Fédérale d'Allemagne.»  
(Amtl. Ausgabe des deutschen Auswärtigen Amtes, S. 90 f.).

gangsformel des Vertrages zum Ausdruck gebracht ist<sup>50)</sup>. Die Vertreter der Saarbevölkerung sind in die Zahl der Frankreich zugewiesenen Abgeordneten der Versammlung eingerechnet<sup>51)</sup>. Die Bestimmung über den territorialen Anwendungsbereich des Vertrages sieht vor, daß die europäischen Gebiete einbezogen werden, deren auswärtige Angelegenheiten von einem Signatarstaat übernommen werden<sup>52)</sup>. In dem deutsch-französischen Briefwechsel ist darauf implicite Bezug genommen. Die Tatsache, daß die Bundesrepublik das Saargebiet als durch den französischen Außenminister mitvertreten ansieht, bindet sie also für künftige Fälle nicht.

Die Unterzeichnung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, des Protokolls über die Privilegien und Immunitäten der Gemeinschaft, des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs, des Protokolls über die Beziehungen zum Europarat und des Abkommens über die Übergangsbestimmungen fand am 18. April statt<sup>53)</sup>.

50) Dazu Hallstein in »Frankfurter Universitätsreden«, Heft 5, S. 25.

51) Artikel 21 des Vertrages.

52) Artikel 79 des Vertrages.

53) Es wurde nur ein einziges Exemplar des Vertragswerks in französischer Sprache unterzeichnet. Die Texte sind im Auftrage des deutschen Auswärtigen Amtes im französischen Original und in deutscher Übersetzung im Deutschen Bundesverlag veröffentlicht worden. Im folgenden ist das Hauptabkommen als »Vertrag« (Traité), das Abkommen über die Übergangsbestimmungen als »Abkommen« (Convention) bezeichnet. Nach der Unterzeichnung des Schuman-Plans gaben die sechs Außenminister Erklärungen vor der Presse ab. Der deutsche Bundeskanzler führte folgendes aus (S. Frankf. Allg. Ztg. v. 19. 4. 1951):

»Mit der heutigen Unterzeichnung des Abkommens über den Schuman-Plan ist der erste Versuch der modernen Geschichte geglückt, in Europa einen großen einheitlichen Wirtschaftsraum für die Grundprodukte Kohle und Stahl zu schaffen. Was bedeutet das für die beteiligten Völker? Durch die Schaffung eines gemeinsamen Produktionsapparates und eines gemeinsamen Marktes werden die internationale Arbeitsteilung vervollkommenet, die Kreditwürdigkeit der europäischen Wirtschaft erhöht, die Exportchancen vergrößert und die Kosten für Produktion und Verteilung auf lange Sicht gesenkt. Das bedeutet für den einzelnen Europäer mehr Güter zu billigeren Preisen und damit ein steigendes Lebensniveau.

Der Schuman-Plan besitzt aber noch viel größere Bedeutung, denn er ist der erste Schritt zur Überwindung des nationalen Egoismus. Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Holland und Luxemburg übertragen ihre souveränen Rechte auf dem Gebiet von Kohle und Stahl auf eine übernationale Organisation. Da diese Grundstoffe für den modernen Krieg unerläßlich sind, entsagen sie damit für alle Zeit der Möglichkeit, gegeneinander Krieg zu führen. Aus der gemeinsamen Arbeit an diesem Werk überstaatlichen Charakters wird das Vertrauen erwachsen, das unser europäisches Leben von Grund auf verändert und die Völker Europas ideologisch einigen wird.

Das heute unterzeichnete Abkommen ist ein Anfang. Wie man sich heute auf dem Gebiet der europäischen Verteidigung um eine europäische Organisation bemüht, sollen möglichst rasch andere Zusammenschlüsse folgen. Ein einheitlicher Wirtschaftsraum für mehr als 150 Millionen Menschen, den wir erstreben, würde dem Wirtschaftsraum der Vereinigten Staaten gleichen, deren staunenswerte Entfaltung von Wohlstand und Kraft eben dadurch möglich wurde, daß keine staatlichen Hindernisse oder monopolistische Schranken dem

Gleichzeitig unterzeichneten die Außenminister eine Erklärung, in der sie ihrer Freude über den Erfolg der Konferenz Ausdruck verliehen und die Hoffnung und den Willen bekundeten, die in Vorbereitung befindlichen anderen Entwürfe für eine Zusammenarbeit in dem gleichen Geiste zu einem guten Ende zu führen. Die einzelnen Pläne, deren Gegenstand begrenzt sei, sollten sich rasch in den Rahmen einer politischen Gemeinschaft einfügen, deren Grundidee in den Arbeiten des Europarats zum Ausdruck komme. Die Koordinierung und Vereinfachung der Gesamtheit der europäischen Einrichtungen solle auf diese Weise herbeigeführt werden<sup>54)</sup>:

Auf die deutschen Vorstellungen, daß die besatzungsrechtlichen Beschränkungen auf den Gebieten der Kohle- und Stahlwirtschaft mit dem Geist des Vertragswerks und den darin von der Bundesrepublik übernommenen Verpflichtungen in Widerspruch stünden, unterrichtete der französische Außenminister den Bundeskanzler in einem Schreiben vom gleichen Tage von der Absicht seiner Regierung, bei den beteiligten Mächten die notwendigen Schritte zur Aufhebung derjenigen Beschränkungen zu unternehmen, die nach französischer Auffassung mit dem Vertragswerk unvereinbar sind<sup>54a)</sup>.

---

freien Güteraustausch entgegenstehen. Wir streben für den europäischen Menschen Wohlstand und freie Entfaltung seiner Kräfte und Möglichkeiten an.

Das Ideal, das wir erstreben und zu dessen Verwirklichung wir heute den ersten und wohl schwersten Schritt glücklich vollendet haben, hat keinen ausschließlichen Charakter. Es ist der herzliche Wunsch aller beteiligten Völker und Regierungen, daß sich die heute noch abseits stehenden Länder Europas sobald wie möglich unserem Bemühen anschließen mögen. Dies gilt insbesondere für Großbritannien, dessen Mitarbeit an dem Bau eines einigen Europas von unschätzbarem Werte ist. Es kann nicht schwer sein, eine Form zu finden, die es Großbritannien ermöglicht, mitzuwirken. Ohne die großzügige und selbstlose Unterstützung der Vereinigten Staaten wären die Anstrengungen der europäischen Völker, die heute ihren ersten Abschluß erreicht haben, vergeblich gewesen.«

<sup>54)</sup> Text s. Aml. Begründung S. 3.

<sup>54a)</sup> Die entscheidende Stelle lautet: »Die Französische Regierung ist demgemäß und vorbehaltlich der Zustimmung der beteiligten Regierungen der Auffassung, daß die folgenden Maßnahmen getroffen werden müßten:

1. Die gegenwärtig von der Ruhrbehörde ausgeübten Funktionen müßten in dem Maße erlöschen, in dem die Hohe Behörde die Befugnisse zur Ausübung ihrer Zuständigkeit gemäß dem Abkommen über die Übergangsbestimmungen erhält. Die Ruhrbehörde und das Londoner Abkommen vom 28. April 1949, mit welchem sie eingesetzt wurde, müßten sodann im Einvernehmen mit den Unterzeichnerstaaten spätestens mit Errichtung des gemeinsamen Marktes für Kohle außer Kraft treten.
2. Soweit es sich um die Stahlproduktion und die Produktionskapazität für Stahl handelt, dürfte Deutschland nur noch den auf alle Unterzeichnerstaaten gemeinsam anwendbaren Normen unterworfen sein. Demgemäß müßten die Beschränkungen auf die Produktion und die Produktionskapazität Deutschlands für Stahl bei dem Inkrafttreten des Vertrages aufgehoben werden.
3. Die Hohe Kommission müßte darauf verzichten, für sich selbst und für die ihr angegliederten Stellen einschließlich der Kontrollgruppen diejenigen ihrer Funktionen auf dem Gebiet von Kohle und Stahl auszuüben, für welche die Hohe Behörde die Zuständig-

Die Ministerkonferenz verzichtete auf die Regelung einiger Fragen, deren Erörterung die Unterzeichnung verzögert haben würde. Sie bildete einen *Interimsausschuß* aus den Delegationen, die an der Ausarbeitung des Vertrages teilgenommen hatten. Der Ausschuß wurde beauftragt, zwischen der Unterzeichnung und der Aufnahme der Tätigkeit der Organe in regelmäßigen Abständen zusammenzutreten und über die Probleme der Gemeinschaft und die Maßnahmen zu beraten, welche die vertragschließenden Regierungen während dieses Zeitraumes zu ergreifen veranlaßt sein könnten. Insbesondere wurde ihm die Aufgabe übertragen, Vorschläge über den Sitz der Organe der Gemeinschaft sowie über die Regelung der Sprachenfrage zu machen, Informationen für die im Falle einer Mangellage vorgesehenen Verteilungskompetenzen auszuarbeiten<sup>55)</sup> und vorzubereiten sowie Vorschläge über den Beratenden Ausschuß zu machen, der der Hohen Behörde beigegeben ist<sup>56)</sup>.

#### *IV. Qualifizierung des Vertrages*

##### *1. Fragestellung*

Die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 nimmt in ihren Eingangsworten für sich in Anspruch, ein schöpferischer Beitrag zur Abwehr der Gefahren zu sein, die den Weltfrieden bedrohen<sup>57)</sup>. Das Neuartige dieses Versuchs liegt weder allein in der wirtschaftlichen noch in der politischen Konzeption, sondern in ihrer Verbindung. Die Verflechtung der Wirtschaftsinteressen soll die tatsächliche Voraussetzung schaffen, die eine erneute politische Desintegration der zur Zeit durch die gemeinsame Bedrohung seitens des Ostblocks verbundenen Mitgliedstaaten unmöglich machen soll. Die Gemeinschaft mußte daher mit Befugnissen ausgestattet werden, die ihr gegenüber den Mitgliedstaaten ein eigenes Gewicht sichern. Der supranationale Charakter der Organisation wurde aus diesem Grunde von Frankreich in den oben geschilderten Verhandlungen mit Großbritannien zur Bedingung der Teilnahme an der Pariser Konferenz gemacht. Das französische Memorandum vom 10. August 1950 bringt nach Abschluß der ersten Verhandlungsphase diesen Gedanken in folgenden Worten zum Ausdruck:

---

keit erhalten hat, und zwar in dem Maße, in dem diese ermächtigt sein wird, diese Zuständigkeit gemäß dem Abkommen über die Übergangsbestimmungen auszuüben.

Die Gesamtheit der in diesem Schreiben vorgesehenen Maßnahmen würde spätestens mit der Errichtung des gemeinsamen Marktes in Kraft treten.« (Amtl. Begründung S. 4.)

<sup>55)</sup> Vgl. § 2 Ziffer 2 des Abkommens und Artikel 59 Ziffer 3 des Vertrages.

<sup>56)</sup> Protokoll der Ministerkonferenz über den Interimsausschuß vom 18. 4. 1951.

<sup>57)</sup> Ebenfalls Abs. 1 der Präambel des Vertrages.

«La proposition française du 9 mai entend réaliser la mise en commun de certaines ressources, la fusion de certains pouvoirs; elle a donc pour objet d'instituer sur un point particulier un régime supranational. Il serait, à cet égard, hors du cadre de cette proposition de soumettre le charbon et l'acier à des institutions simplement internationales, dont les organes représenteraient les Etats seuls et se borneraient à se superposer à leur structure. Raisonner ainsi serait demeurer sur le plan de la coordination alors que notre proposition, par l'idée même de fusion, se situe sur un point limité mais essentiel, sur le plan du droit fédéral et non international.

Ce principe fondamental doit rester présent lorsque l'on envisage la solution des problèmes posés par l'aménagement des quatre organes prévus.»

Die Vertragspartner wollen den Boden zwischenstaatlicher Beziehungen verlassen. Sie erstreben eine engere Gemeinschaft, die die der Völkerrechtsordnung geläufigen Formen internationaler Verträge und Einrichtungen sprengt.

Der Unterschied der Konzeption des Vertrages von früheren Plänen einer europäischen Zusammenarbeit wird deutlich, wenn man das Memorandum Briands vom 17. Mai 1930 mit der Sprache der Schuman-Erklärung und des Vertrages vergleicht. Der Europa-Plan Briands wollte eine europäische Zusammenarbeit in sehr weitem Umfang herbeiführen. Die Montanunion ist auf die Verflechtung zweier Grundstoffindustrien beschränkt. Das Mittel zur Erreichung des Zieles bestand jedoch vor 20 Jahren in einer auf Verträge gegründeten Zusammenarbeit von Staaten, die von Regierung zu Regierung verhandeln oder sich in diplomatischen Konferenzen nach dem Einstimmigkeitsprinzip über ihre gemeinsame Politik oder ihre Wirtschaftsinteressen einigen sollten. Das Memorandum Briands sprach zwar ebenfalls von einer «*Organisation d'un Régime d'Union fédérale européenne*», es enthielt aber folgende Sätze, die die Möglichkeit einer organisatorischen Fortbildung über das sogenannte klassische Völkerrecht hinaus von vornherein ausschlossen:

«C'est sur le plan de la souveraineté absolue et de l'entière indépendance politique que doit être réalisée l'entente entre nations européennes. Il serait d'ailleurs impossible d'imaginer la moindre pensée de domination politique au sein d'une organisation délibérément placée sous le contrôle de la Société des Nations, dont les deux principes fondamentaux sont précisément la souveraineté des Etats et leur égalité de droits. Et avec les droits de souveraineté, n'est-ce pas le génie même de chaque nation qui peut trouver à s'affirmer encore plus consciemment, dans sa coopération particulière à l'œuvre collective, sous un régime d'union fédérale pleinement compatible avec le respect des traditions et caractéristiques propres à chaque peuple?»<sup>58)</sup>

<sup>58)</sup> Mémoire sur l'Organisation d'un Régime d'Union fédérale européenne du



Die Stellungnahme vom 3. Juli 1930, die im Londoner Foreign Office zur Vorlage des Staatssekretärs H e n d e r s o n an das Kabinett ausgearbeitet wurde <sup>59)</sup>, geht auf die Frage ein, wie weit die Annahme der französischen Vorschläge Einschränkungen der Souveränität zur Folge haben würde. Es wird ausgeführt, daß die geplanten Abkommen ebenso wie alle Verträge die »Souveränität« – hier im Sinne der Handlungsfreiheit nach außen verstanden – einschränken würden, und daß dies in besonders bedeutender Weise der Fall sein werde. Ein »Superstaat« sei jedoch nicht beabsichtigt; dazu bedürfe es eines Organs mit übernationaler Autorität. Das Briand-Programm bleibe bei der Methode freiwilliger Zusammenarbeit stehen, auf der der Völkerbund beruhe. Der Mangel des Fortschritts gegenüber bisherigen Organisationsformen, die in der Krise des Völkerbundes fragwürdig zu werden begannen, wurde klar erkannt:

“This principle (of voluntary co-operation) . . . requires no further comment, except to point out that it would leave the new European union to face undiminished the formidable difficulties by which the League has been impeded in securing practical results.”

Auf der anderen Seite finden wir im Union-Vertrag vom 18. April 1951 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten verankert, jede Handlung zu unterlassen, die mit dem übernationalen Charakter der Tätigkeit der Hohen Behörde unvereinbar ist <sup>60)</sup>.

Die hartnäckigen Auseinandersetzungen mit Großbritannien über die unmitteldbaren Eingriffsbefugnisse der Hohen Behörde und vor allem die Gegenüberstellung des französischen Arbeitsdokumentes der Pariser Konferenz mit dem in Straßburg vorgebrachten Macmillan-Eccles-Plan zeigen, daß die in den letzten Jahren im Rahmen der V e r e i n t e n N a t i o n e n ausgebildeten Formen der internationalen Kooperation den Mitgliedern der Union nicht als zweckentsprechende Mittel zur Verwirklichung ihrer politischen und wirtschaftlichen Ziele erschienen sind. Diese Feststellung gilt sowohl für Art und Umfang der der Gemeinschaft übertragenen Befugnisse als auch für das Verfahren der gemeinsamen Organe, nicht dagegen für ihre Bestellung.

Um ein Urteil zu ermöglichen, ob der Wunsch der Vertragspartner, einen politisch und wirtschaftlich konzentrierteren Verband zu schaffen, in rechtlich erheblicher Weise im Verträge erreicht worden ist, ist es unerlässlich, zum Wesen internationaler Zusammenschlüsse im derzeitigen Stadium der Völ-

17 mai 1930; Documents on British Foreign Policy 1919–1939, 2<sup>nd</sup> Series, Vol. I, London 1947, S. 314 ff., 316 f.; diese Zeitschrift Bd. II, Teil 2, S. 330.

<sup>59)</sup> Documents a. a. O., S. 336 ff., 338 f.

<sup>60)</sup> Art. 9 des Vertrages.

kerrechtsordnung Stellung zu nehmen. Sollte sich herausstellen, daß der Vertrag nur der Absicht, nicht aber der rechtlichen Wirkung nach ein *aliud* ist, so ist er als internationales Abkommen zu qualifizieren und nach den üblichen Regeln des gemeinen Völkerrechts auszulegen. Gelangt die Prüfung zu einem anderen Ergebnis, so ist die Frage nach der Qualifizierung neu gestellt.

Die politische Geschichte der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts ist durch die fortschreitende Minderung der staatlichen Aktionsfreiheit in auswärtigen Angelegenheiten gekennzeichnet. Diese Einschränkungen sind teils in der mit dem Wachsen des internationalen Verkehrs zunehmenden allgemeinen Interdependenz, teils in den vertraglichen Zusammenschlüssen universalen oder regionalen Umfangs begründet. Die Staatenpraxis und die Völkerrechtswissenschaft versuchten diesen Vorgang in das System des überkommenen Völkerrechts der souveränen Staaten dadurch einzuordnen, daß das Wort »Souveränität« seines politischen Sinnes entkleidet und als Rechtsbegriff der »Völkerrechtsunmittelbarkeit« gleichgesetzt wurde<sup>61</sup>). »Souverän« in der völkerrechtlichen Bedeutung des Wortes sollte also ein Staat sein, der nur den Normen des Völkerrechts, aber nicht einer übergeordneten Organisation unterworfen war. Die langsam fortschreitende Einengung des interventionsfreien *«domaine réservé»* der Einzelstaaten konnte also völkerrechtlich ohne Preisgabe des Souveränitätsbegriffs erklärt werden. Die den geschichtlichen Wandlungen folgenden Änderungen im Normenbestande des gemeinen Völkerrechts konnten mit dieser Entwertung des politischen Dogmas zur juristischen Formel erfaßt werden. Sofern sich »souveräne« Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft zu einem organisierten Verband zusammenschlossen, wurden die durch die Zugehörigkeit zur Organisation entstehenden Beschränkungen als vertragliche Verpflichtungen des Völkerrechts qualifiziert, die sich nur quantitativ von den zwischenstaatlichen Abkommen der sog. klassischen Epoche unterschieden.

Die internationalen Organisationen bis zum zweiten Weltkrieg haben die Frage nach der Souveränität ihrer Mitglieder nicht gestellt. Die Verträge, die sie begründen, schienen des rechtlichen Vorbehalts der Souveränität der Partner nicht zu bedürfen, weil das Mißverhältnis zwischen dem politischen und dem juristischen Inhalt des Begriffs noch nicht allzu groß geworden war. Der Völkerbundspakt setzte das Bestehen souveräner Staaten voraus und nahm zu der sich anbahnenden Wandlung nicht Stellung. Die regionalen Zusammenschlüsse Ost- und Südosteuropas – Kleine Entente und Balkanentente – warfen das Souveränitätsproblem ebenfalls

<sup>61</sup>) So neuerdings z. B. Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, 1948, S. 163.

nicht auf. Die Kleine Entente wurde zwar von ihren Urhebern als ein Schritt in Neuland bezeichnet, und das Statut der Balkanentente enthält die Bestimmung, daß sowohl im Verkehr der Mitglieder untereinander als auch im Verhältnis zu dritten Staaten der Grundsatz der absoluten Gleichheit der vier Staaten strenge Beachtung finde. Die Grenze der »Souveränität« überschritten diese Zusammenschlüsse jedoch nicht <sup>62)</sup>.

Da die öffentliche Meinung die Katastrophe des zweiten Weltkrieges dem Fortbestand der einzelstaatlichen – im politischen Sinne verstandenen – Souveränität zuschrieb, gaben sich die Gründer der Organisation der Vereinten Nationen über den Wandel des Souveränitätsbegriffs Rechenschaft. Sie fanden die juristische Formel für den den Mitgliedern zugewilligten Grad an Unabhängigkeit in der »souveränen Gleichheit«, die in der Satzung von San Francisco als die Grundlage der Organisation festgelegt ist <sup>63)</sup>. Die immer wiederholten Äußerungen der Partner der Kohle- und Stahlgemeinschaft, der gesamte Verlauf der Pariser Konferenz und die Terminologie des Gründungsvertrages lassen keinen Zweifel zu, daß die Gemeinschaft nicht nach dem Vorbild der im Rahmen oder unter den Auspizien der Vereinten Nationen entstandenen Sonderorganisationen gebildet werden sollte.

## 2. »Souveräne Gleichheit«

Was bedeutet die »souveräne Gleichheit«, die als Konstruktionsprinzip abgelehnt wurde? Ist sie mehr als ein Zauberwort zum Troste der kleinen und mittleren Staaten, die in der Satzung mit minderen Rechten als die Inhaber der ständigen Ratssitze ausgestattet sind?

Die Formel stammt aus der Moskauer Deklaration vom 30. Oktober 1943, in der die großen Alliierten des zweiten Weltkrieges die Errichtung einer Organisation aller friedliebenden Staaten zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit in der Nachkriegszeit in Aussicht stellten <sup>64)</sup>. Die sou-

<sup>62)</sup> Vgl. die Kommentare des rumänischen und jugoslawischen Außenministers nach der Unterzeichnung des Organisationspaktes der Kleinen Entente vom 16. 2. 1933 und Art. 4 der Satzung der Balkanentente vom 2. 11. 1934 (Politische Verträge, bearbeitet von G. von Gretschaninow, Bd. I, S. 335, 393).

<sup>63)</sup> Art. 2 § 1 der Satzung: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members."

<sup>64)</sup> The Governments of the United States of America, the United Kingdom, the Soviet Union and China:

.....  
Jointly declare:

.....

4. That they recognize the necessity of establishing at the earliest practicable date a general

veräne Gleichheit umfaßte nach der Meinung der Signatare folgende Elemente: Gleichheit vor dem Recht, Genuß der zur vollen Souveränität gehörenden Rechte, Achtung der Staatspersönlichkeit und der Integrität des Gebiets<sup>65</sup>). Eine Einschränkung des traditionellen Souveränitätsbegriffs ist also nicht zu erkennen. Die »zur vollen Souveränität gehörenden Rechte« können je nach dem Umfang der der Organisation übertragenen Befugnisse ein mehr oder minder bedeutendes politisches Gewicht haben, und die tatsächliche Aktionsfreiheit der Mitglieder kann dementsprechend in größerem oder geringerem Umfang beeinträchtigt sein. Kelsen versicherte sofort, daß die Deklaration durch die Formel der souveränen Gleichheit die Errichtung eines Organs, das mit Mehrheit bindend entscheiden könne, nicht verhindere und daß es gleichgültig sei, ob der durch eine Entscheidung betroffene Staat in diesem Organ vertreten sei oder nicht. Die Beschränkung der Handlungsfreiheit der Vertragspartner der künftigen Organisation sei nur quantitativer, aber nicht qualitativer Natur<sup>66</sup>). Da er den wesenhaften Unterschied zwischen Staats- und Völkerrecht leugnet, kann für ihn freilich die Souveränität nur ein technischer Begriff sein, der über die Verteilung der tatsächlichen Macht auf die Einzelstaaten und die von ihnen gebildeten Organisationen keine Auskunft gibt. Die Vorschläge von Dumbarton Oaks wiederholten die Moskauer Formulierung. Die Satzung der Vereinten Nationen beschränkte die Anerkennung der souveränen Gleichheit auf die Mitglieder der Organisation, um nicht dritte Staaten aus der Satzung zu berechtigen<sup>67</sup>). An dem Begriff selbst änderte sie nichts.

Die Gründungskonferenz von San Francisco nahm einen Kommissionsbericht an, der die oben genannten Elemente als Begriffsinhalt der souveränen

---

international organization, based on the principle of the sovereign equality of all peaceloving States, and open to membership by all such States, large and small, for the maintenance of international peace and security.“ Abdruck in »Kriegsdokumente«, Heft 1 der Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1946, S. 20).

<sup>65</sup>) Der Bericht des Leiters der USA-Delegation auf der Konferenz von San Francisco, Stettinius, an den Präsidenten über die Satzung der Vereinten Nationen zählt die Elemente auf, die die Moskauer Deklaration in dem Begriff »souveräne Gleichheit« zusammenfassen wollte: “The expression ‘sovereign equality’ was understood to mean that states are juridically equal and that they enjoy the rights inherent in full sovereignty. It was further understood that this principle involves respect for the personality of a state and for its territorial integrity and political independence, . . .” (Der Bericht ist abgedruckt in den “Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 79<sup>th</sup> Congress, First Session, on the Charter of the United Nations”, July 9–12, 1945. Washington 1945, S. 54).

<sup>66</sup>) Kelsen: The principle of sovereign equality of states as a basis for international organization, The Yale Law Journal, Bd. 53 (1944) S. 207 ff.

<sup>67</sup>) Goodrich and Hambro: Charter of the United Nations, Commentary and Documents, Second and Revised Edition 1949. Auf der Interamerikanischen Konferenz über Probleme des Kriegs und Friedens, die in Mexiko vom 21.2.–8.3.1945 stattfand, wurde

Gleichheit bezeichnete. Es wurde hinzugefügt, daß den Rechten die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten und Verbindlichkeiten entspreche<sup>68)</sup>.

Eine kurze Betrachtung dieser Punkte ergibt folgendes Bild:

1. *States are juridically equal.* – Diese Formulierung ist unscharf, da die Rechtsgleichheit sowohl Gleichheit der Rechtsanwendung und des Rechtsschutzes als auch Gleichheit der Berechtigung einschließlich der gleichen Beteiligung an der Willensbildung in internationalen Organisationen bedeuten kann. Das gleiche Problem, das sich bei der Schaffung und Auslegung der Grundrechtsbestimmungen der Verfassungen stellt, erscheint auch in der internationalen Ebene. An diesem Parallelismus zeigt sich, daß die Wurzel nicht nur der individuellen, sondern auch der staatlichen Grundrechte im Naturrecht liegt. Während indes das Menschenrecht auf Gleichheit aus einem vorjuristischen Status der menschlichen Person folgt, sind die sogenannten Grundrechte der Staaten ein Erzeugnis der neuzeitlichen Vernunftrechtslehre. Die Gleichheit vor dem Recht wird aber so lange ein notwendiger Bestandteil der internationalen Rechtsordnung sein, als diese auf gleichartigen Verbänden beruht, die die relativ höchste Organisation der auf ihrem Gebiet lebenden Menschen sind. Die Gleichheit der Berechtigung ist in der Satzung der Vereinten Nationen sicherlich nicht gewahrt, da ständige Ratsmitglieder und andere Mitgliedstaaten an der Besetzung des wichtigsten Organs, des Sicherheitsrats, und an seiner Willensbildung unterschiedlich beteiligt sind. Die realistische Betrachtung, daß die Organisation nur ihren Zweck erfüllen kann, wenn die Weltmächte einig sind, hat den Sieg über die theoretisch unbeschränkt anerkannte Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes davongetragen<sup>69)</sup>. Die These, daß die Gleichheit in der gleichmäßigen Einschränkung

---

von kleinen Staaten der vergebliche Versuch gemacht, die Definition des Entwurfs von Dumbarton Oaks um die *"equality of possibilities"* oder *"equality of opportunities"* zu ergänzen (Bericht über die Resolution betr. die Errichtung einer allgemeinen internationalen Organisation).

<sup>68)</sup> Goodrich and Hambro, a. a. O., S. 98.

<sup>69)</sup> Cf. den Stettinius-Bericht (a. a. O., S. 40 f.): "The Security Council, therefore, depends upon the sovereign member states for the weapons both of persuasion and of force through which it will attempt to keep the peace. But its dependence upon the member states is realistically adapted to the situation of the member states. The Council is to use the power of the member states in accordance with the realities of the distribution of power. The voting procedure of the Security Council is expressive of the actualities of the possession and the exercise of power in the modern world. The five principal military powers of our time are made permanent members of the Council. Furthermore, in order that their possession of power and their use of power may be made to serve the purpose of peace, it is provided that they shall exercise their power only in agreement with each other and not in disagreement." Der Bericht führt weiter aus, daß die gleiche realistische Betrachtung der Übertragung von Funktionen an die Vollversammlung zugrunde liege; Gesetzgebungsbefugnisse würden notwendigerweise die souveräne Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten beeinträchtigt haben. Die Ablehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit wird als Beweis

der Handlungsfreiheit bestehe, die ein britischer Vertreter in Lake Success der sowjetischen Auffassung der Souveränität entgegenhielt<sup>70)</sup>, wird durch die Satzung widerlegt.

2. *Each state enjoys the rights inherent in full sovereignty.* – Aus diesem Satz ist in rechtlicher Hinsicht nur zu entnehmen, daß die Staaten frei sind, soweit die Satzung keine Eingriffsrechte vorsieht. Der Grundsatz ist in Art. 2 § 7 der Charter ausgesprochen, in dem es heißt, daß die zum Wesen der nationalen Kompetenz gehörenden Angelegenheiten nicht der Intervention durch die Organisation ausgesetzt sind. Der Umfang der *domestic affairs*, um die die undurchdringliche Wand der nationalen Souveränität erhalten bleibt, ist der Entwicklung unterworfen. Die Bestimmung enthält einen relativen Begriff, der von der Wandlung der internationalen Beziehungen abhängt. Bereits mehrfach ist die Frage praktisch geworden, ob eine vor die Vereinten Nationen gebrachte Angelegenheit nur die *domestic affairs* berühre oder eine Intervention rechtfertige: das Regime in Spanien und in der Tschechoslowakei, die Behandlung der Inder in der Südafrikanischen Union und zuletzt die humanitätswidrigen Maßnahmen in den Sowjet-Satellitenstaaten des Balkans, die Partner der Pariser Friedensverträge von 1947 sind<sup>71)</sup>.

3. *The personality of the states is respected, as well as their territorial integrity and political independence.* – Dieser Punkt hängt eng mit dem vorhergehenden zusammen. Die Respektierung wird geschuldet, soweit der Organisation keine Eingriffsrechte zustehen.

Die souveräne Gleichheit der UN-Mitglieder ist nicht mehr diejenige der sogenannten klassischen Zeit. Die Zugehörigkeit zu einer Organisation mit Interventionsrechten zur Erhaltung des Friedens beeinträchtigt nach der Auffassung der Satzung die Souveränität nicht. Die International Law Commission der Vereinten Nationen hat die Gleichheit wie folgt umschrieben:

“Every State has the right to equality in law with every other State. . . . This

der gleichen Einstellung der Gründerstaaten auf dem Gebiet der Rechtsprechung genannt (S. 41–54).

Zur Frage der Rechtsgleichheit siehe Dickinson: *The equality of States in International Law* (1920), S. 104 f., 334 ff.; Huber, M.: Die Gleichheit der Staaten, in der Juristischen Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag, S. 88–118; Bilingier: Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht, diese Zeitschrift, Band IV, 1934, S. 481 ff., 493 ff.; ders.: Souveräne Gleichheit und internationale Ordnung, Süddeutsche Juristen-Zeitung 1949, Sp. 29 ff.

<sup>70)</sup> H. McNeil am 22. 9. 1947 (U.N. Document A/P. V. 88 GAOR 2nd Sess. Plen. Meet. p. 214).

<sup>71)</sup> Goodrich and Hambro: S. 115 ff.; Gross in *The Department of State Bulletin*, 29. 2. 1948, Bd. XVIII, No. 452.

text ... expresses, in the view of the majority of the Commission, the meaning of the phrase 'sovereign equality' employed in Art. 2 (1) of the Charter of the United Nations as interpreted at the San Francisco Conference, 1945" <sup>72)</sup>.

Die Gleichheit des *Status activus* in einer Organisation gehört demnach nicht zur "sovereign equality" im Sinne der Charter.

Welche Lehren können wir aus der Gegenüberstellung der Bestimmungen der Charter über Kompetenz und Verfahren der Organe einerseits und den Reflexionen der Konferenz von San Francisco über die Elemente der souveränen Gleichheit andererseits ziehen?

Die Souveränität wird offenbar als Rechtsbegriff verstanden, ist also zu einer Formel geworden, die von der ursprünglichen politischen Bedeutung höchster Machtausübung gelöst ist. Sie empfängt ihren Inhalt von dem jeweiligen Konzentrationsstadium der Weltorganisation und, soweit die Charter nichts ausdrücklich bestimmt, durch die Entwicklung von Rechtsüberzeugung und Praxis der Intervention. Wir sind in eine Phase der Völkerrechtsentwicklung eingetreten, in der das Axiom der Gleichheit durch die zum Gemeinwesen sich steigernde Staatengemeinschaft erschüttert zu werden beginnt <sup>73)</sup>.

Die Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Großmächte sind der Entscheidung des Sicherheitsrats über die Regelung friedensgefährdender Situationen und der Ausübung seiner Zwangsgewalt unterworfen. Sie können sich aber von ihren Verpflichtungen lösen, indem sie aus der Organisation austreten. Die Fähigkeit zur Zurücknahme der Interventionsrechte, die sie bei der Annahme der Satzung oder dem späteren Beitritt zur Organisation übertragen haben, ist ihnen geblieben. So sind sie weiterhin „völkerrechtsunmittelbar“ und damit „souverän“ in der juristischen Bedeutung dieses Wortes. Die Zulässigkeit der Intervention richtet sich nach der Auslegung des Begriffs *domestic jurisdiction* in der Satzung. Der Umfang wurde im unklaren gelassen. Die Konferenz von San Francisco lehnt sowohl die Bezugnahme auf das allgemeine Völkerrecht als auch die Begrenzung der Eigensphäre der Mitglieder durch die Organisation ab <sup>73a)</sup>. Trotzdem hat sich die Praxis für die Interpretation durch das jeweils zuständige Organ entschieden. Die Kompetenzvermutung spricht für die Mitgliedstaaten. Die

---

<sup>72)</sup> Art. 5 des von der Kommission ausgearbeiteten Deklarationsentwurfs über Rechte und Pflichten von Staaten (Report of the International Law Commission, covering its first session, April 12–June 9, 1949; American Journal of International Law, Bd. 44, Ergänzungsband, S. 1 ff., 16; diese Zeitschrift Bd. XIII, S. 391).

<sup>73)</sup> M. H u b e r a. a. O., S. 116.

<sup>73a)</sup> Documents of the United Nations Conference, San Francisco 1945, Bd. VI, S. 507 ff.; s. auch S c h e u n e r in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 560.

Durchsetzungsbefugnis hängt von der politischen Lebensfähigkeit der Organisation ab.

Die Gleichheit ist nicht in dem Sinne gewahrt, in dem sie seit der neuzeitlichen Naturrechtslehre als ein staatliches Grundrecht angesehen wird. Die von jeher bestehenden Unterschiede der Macht haben in der Satzung ihren Ausdruck gefunden. Die künftige Weiterentwicklung der UN zu einem „supranationalen“ staatsähnlichen Verband ist nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich an die Mitwirkung oder wenigstens Duldung der privilegierten Mitglieder des Sicherheitsrats gebunden.

Trotz dieser Möglichkeiten einer Wandlung steht die Satzung der UN im Rahmen des alten Völkerrechts, das nur vertraglich eingeräumte Interventionsrechte kannte.

Auch die Spezialorganisationen – so sehr auch im einzelnen ihre Konstruktion voneinander abweicht – zeigen kein neues, dem Völkerrecht fremdes Bild<sup>74)</sup>.

### *3. Vertragliche Errichtung eines verfassungsrechtlichen Teilgebildes*

Der Vertrag vom 18. April 1951 will der erste Schritt zu einer politischen Föderation der Mitglieder der Gemeinschaft sein. Das wirtschaftliche Teilgebilde, zu dessen Errichtung sich die sechs Staaten verpflichten, ist in Formen konstruiert, die dem Bundesstaatsrecht entlehnt sind. Für den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft soll also der Boden der souveränen Gleichheit preisgegeben werden.

Die Staats- und Völkerrechtslehre unterscheidet zwischen Zusammenschlüssen staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Natur. Die Grenze liegt bei der Aufgabe der Souveränität. Trägt die Verbindung mehrerer Staaten selbst die Züge, an die die soziologische Betrachtung das Urteil knüpft, daß ein Staat vorhanden sei, so bezeichnet man diesen Zusammenschluß als Bundesstaat. Von der Völkerrechtsordnung gesehen, nimmt der Bundesstaat nunmehr in gleicher Weise am Rechtsverkehr teil, in der dies jedes der vereinigten Glieder bisher getan hat. Die innere Struktur des Bundesstaates, die Verteilung der Staatsfunktionen auf die Organe des Bundes und diejenigen der Gliedverbände sowie die Qualifizierung der letzteren als nichtsoveräne Staaten berührt die Völkerrechtsordnung grundsätzlich nur insoweit, als innerstaatliches Verfassungsrecht völkerrechtlich erheblich ist<sup>75)</sup>. Der Bundes-

<sup>74)</sup> Siehe den Aufsatz von Jaenicke, unten S. 46 ff.

<sup>75)</sup> Siehe darüber meinen Beitrag in der Festschrift für Richard Thoma: Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen (1950).



staat fügt sich also in das herkömmliche Gefüge der Völkerrechtsordnung ein, ohne daß eine Revision ihrer Grundlagen erforderlich wäre <sup>76</sup>). Die Bildung von Bundesstaaten mag das Gleichgewicht der Macht verändern; sie ist jedoch vom Standpunkt der Völkerrechtsordnung aus nichts anderes als die Entstehung eines Staates, der am Rechtsverkehr als Einheit teilnimmt, weil er den gleichen Umfang gesellschaftlicher Machtkonzentration aufweist, den die souveränen Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft besitzen. Die Bildung des Bundesstaates entzieht sich also, wie jede Staatsbildung, der juristischen Erklärung. Solange die tatsächliche Konzentration einer Verbindung von Staaten nicht den Grad erreicht hat, der die Elemente des soziologischen Staatsbegriffs zeigt, bleiben die Beziehungen der Glieder dieser Verbindung v ö l k e r r e c h t l i c h e r Natur. Die herkömmliche Terminologie, die sich an den Veränderungen der Staatenwelt im 19. Jahrhundert orientiert hat, bezeichnet derartige Zusammenschlüsse als Staatenbund, ohne die Grenze zwischen institutionellen politischen Verbindungen und Zusammenschlüssen zu begrenzten Zwecken (z. B. Verwaltungsunionen) in einer allgemeinen Definition ziehen zu können.

Wenn der Plan einer »Europäischen Föderation«, von der die Erklärung vom 9. Mai 1950 spricht, nichts anderes bedeutet als die Errichtung eines Bundesstaates, so mag dieser Gedanke politisch revolutionär sein, eine schöpferische Rechtskonstruktion indes ist er nicht. Ein europäischer Bundesstaat würde nur dem Gebiet und der Bevölkerung nach, nicht aber nach seinem Wesen ein Novum in der Geschichte der Verbindung bisher selbständiger Staaten sein. Der deutsche Betrachter ist geneigt, den vertraglichen Verzicht auf staatliche Hoheitsrechte unter dem Aspekt seiner verfassungsrechtlichen Tradition zu betrachten. Der Gedanke an die deutsche Vergangenheit der letzten anderthalb Jahrhunderte legt ihm die Vorstellung nahe, überstaatliche Zusammenschlüsse nur in etatistischer Form sehen zu können. Die verschiedenen Stufen der deutschen Verfassungsgeschichte und die Variationen der Aufteilung der staatlichen Kompetenzen auf Bund und Länder bieten so zahlreiche Konstruktionsmodelle für eine Verbindung auf europäischer Ebene, daß sich die bundesstaatliche Form geradezu aufdrängt. Es zeigte sich indessen trotz aller Ähnlichkeiten auf der Konferenz, daß die den Deutschen geläufigen Methoden des Zusammenwirkens von Gliedverbänden in einer höheren Einheit, die ihrerseits Staatscharakter besitzt, den anderen

---

<sup>76</sup>) Für das interamerikanische Vertragssystem legt Art. 2 des »Abkommen über Rechte und Pflichten der Staaten«, das auf der 7. Panamerikanischen Konferenz in Montevideo am 26. 12. 1933 abgeschlossen wurde, fest: "The federal state shall constitute a sole person in the eyes of international law" (Pol. Verträge, Bd. I, S. 379; diese Zeitschrift Bd. IV, S. 650 ff.).

Mitgliedern der Gemeinschaft fremd ist. Sie sind Einheitsstaaten und kennen in ihrem Verfassungsleben die Probleme des Bundesstaates nicht<sup>77)</sup>. Der französische Wunsch nach einer Europäischen Föderation und nach der Errichtung einer übernationalen Behörde für Kohle und Stahl als erstem Schritt auf dem Wege zu diesem Ziel kann also nicht ohne weiteres mit dem Plan der Schaffung einer bundesstaatlichen Organisation in den Formen gleichgesetzt werden, wie sie in Deutschland seit der Entstehung des Norddeutschen Bundes bekannt sind. Das französische Memorandum vom 10. August 1950 besteht zwar einerseits auf der Schaffung eines *«lien fédéral»*, betont aber andererseits, daß keine theoretischen Konzeptionen *a priori*, sondern die praktischen Notwendigkeiten, die sich aus dem begrenzten Gegenstand der Union ergeben, die Konstruktion der Organe bestimmen müßten<sup>78)</sup>. In der Tat ist es nicht möglich gewesen, das Zusammenspiel der Organe konsequent nach den bekannten Formen bundesstaatlichen Verfassungsrechts zu konstruieren, obwohl in zahlreichen Einzelheiten an diese Vorbilder angeknüpft ist. Der Vertrag selbst vermeidet den Ausdruck »Europäische Föderation«. Er wiederholt den Passus der Erklärung vom 9. Mai, der diese Stelle enthält, bezeichnet aber nicht mehr eine »Europäische Föderation«, sondern *«une communauté plus large et plus profonde»* als das Ziel des Zusammenschlusses, dessen erste teilweise Verwirklichung die Montan-Union ist<sup>79)</sup>.

Der Vertrag legt also nicht fest, in welcher Konstruktionsform die Ausdehnung der Montan-Union auf andere Sachgebiete erfolgen soll und in welcher Weise die derzeitige Organisation und die künftige politische Gesamtverbindung in das System der Völkerrechtsordnung einzugliedern sind. Die Bezeichnung *«communauté»*, die für den Zusammenschluß gewählt ist, hat keinen in der Rechtswissenschaft festgelegten Inhalt. Der Vertrag enthält die **V e r p f l i c h t u n g** der Vertragspartner, die Gemeinschaft mit den im einzelnen vereinbarten Zuständigkeiten und Organen zu bilden, die Ausübung ihrer Funktionen zu unterstützen und sich den auf Grund des Vertrages getroffenen Maßnahmen der Organe zu unterwerfen, obwohl die tat-

<sup>77)</sup> Diese Feststellung gilt für Italien auch noch nach Schaffung der Regionen in der Verfassung vom 27. 12. 1947.

<sup>78)</sup> «L'ensemble des organes ainsi prévu n'entre pas dans un cadre théorique conçu à priori. Il a pour objet de répondre à des nécessités pratiques qui découlent du caractère limité de la fusion des souverainetés. Si le projet témoigne peut-être par là d'un certain empirisme, rien dans son contenu ne constitue un obstacle à une évolution fondée sur un élargissement ultérieur de la communauté européenne.»

<sup>79)</sup> Abs. 5 der Präambel lautet: «Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé, ...»

sächliche Macht im derzeitigen Stadium der europäischen Konzentration noch vollständig bei den Gliedern verblieben ist.

Eine historische Parallele finden wir in der Entstehung des Norddeutschen Bundes. Die 22 nord- und mitteldeutschen Staaten, die sich an der Gründung beteiligten, verpflichteten sich *vertragslich*, die von ihnen vereinbarte Bundes*verfassung* zu respektieren. Der Norddeutsche Bundesstaat entstand dadurch, daß sich die Staaten entsprechend ihrer Verpflichtung verhielten, indem sie zur Schaffung der verfassungsmäßigen Organe beitrugen und die Ausübung der staatlichen Funktionen nach der neuen Kompetenzverteilung der Bundesverfassung duldeten. Durch diesen nur soziologisch erfaßbaren Vorgang verlagerte sich die tatsächliche Macht auf den Bundesstaat<sup>80</sup>). Eine solche Verschiebung der Gewichte von den Organen der Mitgliedstaaten auf die Organe der Gemeinschaft soll das Ergebnis der Durchführung des Vertrages sein. Da indes nur ein Teil der Wirtschaftspolitik zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehört, hingegen in allen übrigen Beziehungen die Vertragspartner die staatlichen Funktionen im bisherigen Umfang ausüben, ist eine sich tatsächlich vollziehende Konzentration bundesstaatsähnlicher Art auch dann nicht möglich, wenn alle Erwartungen in Erfüllung gehen, die an den Unionsvertrag geknüpft werden. In der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verbinden sich die Mitglieder nicht zu einem einheitlichen politischen Schicksal derart, daß sie gegenüber allen dritten Mächten eine Einheit darstellen, sondern sie gliedern einen Teil der Funktionen innerstaatlicher Organe auf wirtschaftlichem Gebiet aus und organisieren deren gemeinschaftliche Ausübung in Formen, die bisher nur bei gesamt-

---

<sup>80</sup>) Die Entstehung der Bundesrepublik im Jahre 1949 kann nur unter zwei – m. E. nicht gegebenen – Voraussetzungen als Parallellfall angesehen werden: 1. Man müßte entgegen der herrschend gewordenen Ansicht annehmen, daß das Deutsche Reich durch *debellatio* untergegangen ist und die auf seinem früheren Gebiet sich bildenden Verbände staatlichen Charakters uneingeschränkte Verfassungsautonomie ohne Rücksicht auf einen Oberstaat erlangt haben. Um eine Wiederholung der Gegenargumente zu vermeiden, sei für die deutsche Literatur auf das Buch von Stöcker: Deutschlands Rechtslage (1948), für die Stellungnahme des Auslands auf die Berichte von Meister in dieser Zeitschrift, Bd. XIII, S. 173 ff., 393 ff. verwiesen. Das Grundgesetz geht in den Art. 144 und 146 ebenfalls von der Voraussetzung aus, daß eine Neuorganisation innerhalb einer bestehenden staatsrechtlichen Einheit vorgenommen wird. Der bayerische Landtag bekundete die gleiche Auffassung, indem er zwar das Grundgesetz ablehnte, die Zugehörigkeit Bayerns zur Bundesrepublik aber bejahte. Die Errichtung der Bundesrepublik war – abgesehen von den in diesem Zusammenhang nicht interessierenden Fragen des Besatzungsrechts – kein völkerrechtlicher Vorgang.

2. Man müßte von der durch die Besatzungsmächte in Anspruch genommenen »obersten Gewalt« in Deutschland absehen, die die drei Westmächte u. a. dadurch ausübten, daß sie den westdeutschen Ländern den Beitritt zur Bundesrepublik nicht freistellten, sondern die Majorisierung eines Drittels durch die Mehrheit vorsah (Frankfurter Dokument Nr. 1 der Militärgouverneure an die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder).

politischen Zusammenschlüssen staatlichen Charakters üblich waren. Sie suchen den Weg zur politischen Gemeinschaft – so heißt es in der Sechsmächteerklärung vom Tage der Unterzeichnung des Vertrages – durch aufeinanderfolgende Initiativen, deren jede ihrem Gegenstande nach eine Teilaufgabe löst.

Auf der anderen Seite unterscheidet sich die Gemeinschaft, zu deren Errichtung die Partner sich verpflichten, von den bestehenden internationalen Organisationen zur Durchführung begrenzter Zwecke durch die Bedeutung der betroffenen Industrien für die Nationalwirtschaften und damit für die Gesamtpolitik, durch den Umfang der den Organen zustehenden Befugnisse zum Erlaß allgemeiner Regeln, zur Verwaltung und zur Rechtsprechung und durch ihre Unabhängigkeit von den Regierungen, die bei ihrer Bestellung mitwirken.

Die Völkerrechtsgeschichte kennt Präzedenzen für die Betrauung internationaler Organe mit einzelnen dieser Funktionen, nicht dagegen für ihre Kombination und nicht für den Grad der Unabhängigkeit eines Verwaltungsorgans von den Regierungen der Vertragsstaaten, den die Hohe Behörde besitzen soll, wenn ihre Tätigkeit sich erwartungsgemäß entwickelt.

Die Europäische Donaukommission übte in ihrer bis 1938 bestehenden Form Verwaltungsbefugnisse aus, die in die Hoheit des Territorialstaates eingriffen; sie hatte das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen. Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt kann als Appellationsgericht gegen die Entscheidungen der Rheinschiffahrtsgerichte tätig werden<sup>81)</sup>. Die Verbindung der verschiedenen Befugnisse in einer einzigen Organisation, die in Anlehnung an verfassungsrechtliche Konstruktionen eine Aufteilung der Funktionen vorsieht und unter Beseitigung der Undurchdringlichkeit staatlicher Souveränität unmittelbar die Staatsangehörigen der Mitglieder verpflichten kann, ist ein neuartiger Versuch in der Völkerrechtsgeschichte.

Der Juristenausschuß der Delegierten-Konferenz erwog, den rechtlichen Zusammenhang zwischen vertraglicher Basis und verfassungsrechtlichem Verpflichtungsinhalt dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß er dem Verträge die Bezeichnung «*Traité portant*

---

<sup>81)</sup> Über die Änderungen des Statuts der Kommission durch den Vertrag von Sinaia vom 18. 8. 1938 siehe Auburtin: Die neue Rechtsstellung der Europäischen Donaukommission, diese Zeitschrift Bd. IX, S. 338 ff.; dort auch Literaturangaben zum alten Donaustatut. Art. 43–46 der Mannheimer Revidierten Rheinschiffahrtsakte von 1868.

Weitere Beispiele von internationalen Organisationen, denen die Ausübung von staatlichen Hoheitsrechten zusteht, sind in dem mündlichen Gutachten von E. Kaufmann über staats- und völkerrechtliche Fragen des Vertrages vom 18. 4. 1951 in der Sondersitzung des Bundesrats vom 15. 6. 1951 (Protokoll S. 19 ff.) erörtert.

*Constitution de la Communauté Européenne pour le charbon et l'acier* geben wollte. Diese Formulierung sollte zum Ausdruck bringen, daß es sich um den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages handle, der eine Organisation verfassungsrechtlichen Charakters schafft. Der Vertragstext wählt eine unverbindlichere Fassung, indem er sich als «*Traité instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier*» bezeichnet. Er vermeidet die Festlegung auf den Begriff der Verfassung, zeigt also an dieser Stelle dieselbe Tendenz wie bei der bereits erwähnten Ersetzung der Worte «*Fédération Européenne*» durch «*Communauté plus large et plus profonde*». Die rechtliche Beurteilung bleibt indes die gleiche.

Ein staatsähnlicher Zusammenschluß kann mit den Mitteln der juristischen Konstruktion allein nicht herbeigeführt werden. Der Grad der tatsächlichen Integration eines gesellschaftlichen Verbandes, auf welcher Stufe er sich auch befinden mag, ist ein präjuristischer Vorgang. Die Rechtswissenschaft geht davon aus, daß solche Verbände bestehen; sie hat die Aufgabe, deren Ordnung im Inneren und den Verkehr mit gleichgearteten und höheren Verbänden zu regeln und dadurch den Ausgleich der gesellschaftlich wirksamen Interessen zu fördern. Für die Rechtswissenschaft ergibt sich aus der Tatsache des Bestehens von Machtverbänden, die wir beim Vorhandensein gewisser Kriterien als Staaten ansehen, die Notwendigkeit, die Form zu finden, in der sie am Rechtsverkehr teilnehmen. Die Völkerrechtsordnung ist die typische Verkehrsweise der souveränen Staaten, das heißt derjenigen sozialen Verbände, die eine von Rechts wegen höhere Gewalt nicht anerkennen<sup>82)</sup>. Die Verbindung mehrerer Staaten zu einem ihnen übergeordneten Verband ist ein Vorgang im Bereiche der geschichtlichen Entwicklung. Ist ihre Konzentration derart gesteigert, daß ihre Rechtsordnung nicht mehr mit den bis dahin ausreichenden staatsrechtlichen Begriffen verstanden werden kann, so muß die Rechtswissenschaft dem gesellschaftlichen Faktum folgen. Die Integration der Vertragspartner der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu einem engeren politischen Zusammenschluß als der üblichen Form der Verbindung souveräner Nationalstaaten zu begrenzten Zwecken hängt von einer Vielzahl von Voraussetzungen politischer, wirtschaftlicher und psychologischer Art ab. Rechtsformen können erst zu dem Zeitpunkt einen fördernden Beitrag zur Integration leisten, in dem die zur Gesamtheit tendierenden Faktoren zahlreich und stark genug sind, um das Substrat der rechtlichen Konstruktion zu bilden.

---

<sup>82)</sup> Die Völkerrechtsordnung ist um der souveränen Machtverbände willen entstanden. Die anderen, am Völkerrecht teilnehmenden Rechtssubjekte (nichtsoveräne Verbände, internationale Staatenverbindungen, Organisationen und Einrichtungen) besitzen diese Fähigkeit als Mittel der geordneten Ko-existenz der souveränen Verbände.

Daß ein solcher Wille bei den Regierungen der Mitgliedstaaten vorhanden ist, zeigt der Verlauf der Pariser Konferenz und insbesondere die Einigkeit der Hauptpartner Deutschland und Frankreich über die Grundzüge der Organisation der Gemeinschaft. Der spontane Widerhall, den der Schuman-Plan nach seiner Verkündung bei den Völkern des kontinentalen Westeuropas gefunden hat, ist ein weiteres Anzeichen, daß auch psychologische Elemente der Integration vorhanden sind. Die Bedenken, die gegen die Montan-Union nach dem Abflauen der ersten Begeisterung – etwa seit dem Hochsommer des Jahres 1950 – laut geworden sind, richteten sich gegen die wirtschaftliche Durchführung, nicht gegen das politische Ziel. Inwieweit die Befugnisse, die der Gemeinschaft gegeben sind, und die Mittel ihrer Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten und den Unternehmungen der beteiligten Industrien den Schluß rechtfertigen, ob die Organisation den supranationalen Charakter, den ihre Gründer ihr beilegen wollten, wirklich besitzt, wird eine soziologische Betrachtung zu prüfen haben, wenn die Organe der Gemeinschaft gebildet sind und eine hinreichend lange Praxis ein Urteil ermöglicht.

Ein Vertrag mehrerer Staaten, die einen Bundesstaat errichten, büßt in dem Augenblick seinen internationalen Charakter ein, in dem er von den Vertragspartnern erfüllt wird. Diese verlieren mit der Bildung des neuen Gesamtstaates ihre Eigenschaft als unmittelbare Rechtssubjekte der Völkerrechtsordnung. Sie können vom Zeitpunkt dieser *capitis diminutio* an keine Rechte und Pflichten aus den der Völkerrechtsordnung angehörenden Verträgen mehr haben. Im Bundesstaat gibt es nur Verfassungsrecht. Entsteht ein Streit über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Gliedstaaten, so wird er ausschließlich mit den von der Bundesverfassung vorgesehenen Mitteln geschlichtet<sup>83)</sup>.

Die Schuman-Union läßt die Völkerrechtsunmittelbarkeit der Mitglieder bestehen. Sie verpflichten sich, die aus der Staatsgewalt fließende, vom Völkerrecht als *domaine réservé* anerkannte Wahrnehmung der Staatshoheit auf dem Gebiete der Montanwirtschaft nicht auszuüben, vielmehr durch ihr Verhalten dazu beizutragen, daß sich Produktion und Handel auf dem gemeinsamen Markt des einheitlichen Unionraumes vollziehen. Der Vertrag steht insofern in der Sphäre der bisherigen Völkerrechtsordnung, als er die Staaten als Machtverbände und folglich als notwendige Völkerrechtssubjekte bestehen läßt. Die Durchführung des Vertrages soll indes ein Gebilde schaffen, das auf einem Teilgebiet die Züge eines bundesstaatlichen Zusammenschlusses aufweist. Es wäre verfrüht, bereits jetzt ein Urteil darüber fällen zu wollen,

<sup>83)</sup> Vgl. z. B. Art. 76 der Reichsverfassung vom 1. 4. 1871, Art. 15, 19 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 und Art. 93 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949.

ob die Schaffung eines Bundesstaates im Sinne der Staatenbildung des 19. Jahrhunderts und der daran geknüpften Terminologie der Rechtswissenschaft das Ziel ist, das die europäische Integration erreichen wird. Die Weiterentwicklung wird davon abhängen, ob in der gesamten Welt die Konzeption des Staates weiterhin bestehen bleibt, die wir als Erbe der Entstehung territorialer »höchster Machtverbände« seit dem 16. Jahrhundert übernommen haben. Es hat bisher nicht den Anschein, daß die einheitliche Staatsgewalt, die sich in Europa aus der Zusammenfassung der einzelnen Hoheitsrechte der lehnsrechtlichen Epoche gebildet hat, sich wiederum in eine Vielzahl von Hoheitsrechten auflösen wird, die verschiedenen Rechtsträgern zustehen können. Der derzeitigen Stufe in der Entwicklung wird die alte Abgrenzung zwischen staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Verbindungen immer noch einigermaßen gerecht. Die Schuman-Union zeigt Elemente von beiden.

Der Vertrag vom 18. April 1951 verpflichtet die Partner zur Gründung und Aufrechterhaltung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl in bundesstaatsähnlicher Organisation. Die Erfüllung der ersten Verpflichtung berührt den völkerrechtlichen Status der Mitglieder nicht. Sie können also nach wie vor von den anderen Partnern die Erfüllung von deren Verpflichtungen fordern. Ein etwaiger Streit darüber hat internationalen Charakter, mag er auch vor dem Gerichtshof der Gemeinschaft ausgetragen werden, der für den Teilbereich der Montanwirtschaft die Funktion eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts ausübt.

Diese Beurteilung wird sich erst dann ändern können, wenn die tatsächliche Integration der Gemeinschaft einen solchen Grad erreicht hat, daß ihre Trennung ähnlichen Schwierigkeiten begegnet wie die Dismembration eines Staates. In diesem Augenblick ist der Übergang zur supranationalen oder – richtiger gesagt – zur europäischen Verfassung vollzogen, mag die Organisation auch nur einen Teilbereich der Staatsfunktionen umfassen. Diese Wirkung dürfte aber kaum von der Montanwirtschaft allein erzielt werden, sondern die Einbeziehung weiterer ähnlicher Pläne voraussetzen. Die Organe der Gemeinschaft sind daher unter dem Gesichtspunkt gebildet worden, daß eine spätere Erweiterung ohne einschneidende Änderungen möglich ist<sup>84</sup>).

Das Urteil Heinrich Triepels, daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches niemals als solche Bestandteil eines Völkerrechtssatzes gewesen sei<sup>85</sup>), kann auf die Schuman-Gemeinschaft nicht übertragen werden. Die Beteiligung an dem verfassungsrechtlich konstruierten Teilgebilde ist Gegenstand der völkerrechtlichen Verpflichtung.

<sup>84</sup>) Franz. Memorandum vom 10. 8. 1950 (siehe Anm. 32).

<sup>85</sup>) Völkerrecht und Landesrecht, S. 178 ff.; zu den völkerrechtlichen Fragen des Bundesstaatsrechts siehe neuerdings H. Krüger in Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann, 1950, S. 239.

## *V. Verfassungsrechtliche Elemente in der Organisation der Gemeinschaft*

### *1. Charakter der Organe*

Die Organe führen die Ziele der Gemeinschaft durch. Sie haben im Rahmen ihrer Befugnisse für eine rationellere, modernere Erzeugung und eine geordnete Belieferung unter Ausschaltung wettbewerbshindernder Einflüsse zu sorgen (Art. 3, 4). Der Erfüllung dieser Aufgaben dienen begrenzte Interventionen, indem Auskünfte eingeholt, Beratungen erteilt und allgemeine Zielsetzungen bestimmt, Finanzierungsmittel für Investitionen zur Verfügung gestellt und die Lasten der Anpassung der Unternehmen an den gemeinsamen Markt mitgetragen werden. In die normalen Wettbewerbsbedingungen soll nur eingegriffen werden, wenn die Umstände es erfordern (Art. 5). Diese allgemeinen Bestimmungen, die die Richtschnur für die Tätigkeit der Organe bilden, sind in dem Hauptvertrag und der Übergangskonvention für viele Einzelfälle durch detaillierte Vorschriften ergänzt.

Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit im zwischenstaatlichen Verkehr und in jedem Mitgliedstaat. Sie erhält vier Organe: Die *H o h e B e h ö r d e*, die *G e m e i n s a m e V e r s a m m l u n g*, den *B e s o n d e r e n M i n i s t e r r a t* und den *G e r i c h t s h o f* (Art. 7). Der Hohen Behörde steht ein *B e r a t e n d e r A u s s c h u ß* zur Seite, der aus Vertretern der Erzeuger, Arbeitnehmer, Verbraucher und Händler zusammengesetzt ist (Art. 18).

Das Schwergewicht liegt bei der *H o h e n B e h ö r d e*. Sie ist zu Recht mit einem Wirtschaftsministerium verglichen worden, dessen Zuständigkeit auf ein Teilgebiet beschränkt ist<sup>86</sup>). Sie übt Verwaltungstätigkeit aus und besitzt gewisse Rechtsetzungsbefugnisse<sup>87</sup>). Der Beratungsausschuß, der immer von der Behörde zugezogen werden kann und dessen Anhörung in einer Anzahl von Fällen im Verträge vorgeschrieben ist, kann eine große Bedeutung gewinnen, wenn er sich zur Geltung zu bringen versteht.

Die *G e m e i n s a m e V e r s a m m l u n g* repräsentiert die Völker der Mitgliedstaaten. Ihre Kontrollbefugnisse gegenüber der Behörde sind schwächer als diejenigen einer demokratischen Volksvertretung in einem Lande mit parlamentarischem Regierungssystem. Die Behörde ist zur Beantwortung

<sup>86</sup>) Hallstein, a. a. O., S. 21.

<sup>87</sup>) Siehe z. B. Art. 66 Ziffer 1 des Vertrags (Verordnung der Hohen Behörde nach Anhörung des Ministerrats über die Tatbestandsmerkmale der Kontrolle eines Unternehmens, um die Kriterien des Zusammenschlusses von Unternehmen festzulegen und die Bildung wettbewerbsbeschränkter Verbindungen verhindern zu können), ferner Art. 49 (Erhebung von Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl).



von Fragen verpflichtet; sie kann aber nicht zur Entsendung ihrer Mitglieder in die Versammlung gezwungen werden, sondern darf die Auskunft schriftlich erteilen (Art. 23). Der jährliche Gesamtbericht der Hohen Behörde wird von der Versammlung beraten. Diese kann auf Grund des Berichts in offener Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ein Mißtrauensvotum beschließen, das zum Rücktritt sämtlicher Mitglieder der Behörde führt (Art. 24). Die Versammlung besitzt nicht das Recht der Bewilligung des Haushalts (vgl. Art. 78), sondern nur der Prüfung des Rechnungsberichtes. Ebenso fehlen Befugnisse zur Rechtsetzung.

Das Spezialparlament für Fragen der Montanwirtschaft wird schwerlich die integrierende Wirkung entfalten können, die selbst die mit dem Recht des Mißtrauensvotums nicht ausgestattete Beratende Versammlung des Europarats besitzt. Ihre Konstruktion ist nicht konsequent im Sinne der innerstaatlichen Parlamente durchgeführt. Ihre Bedeutung liegt in der indirekten Kontrolle, die die Volksvertretungen der Mitgliedstaaten durch dieses Gremium über die Tätigkeit der Behörde ausüben können. Eine eigene gestaltende Funktion hat die Versammlung nicht<sup>87a)</sup>. Das aktive Handeln für die Gemeinschaft ist der Behörde, in Ausnahmefällen dem Rat vorbehalten.

Die Einrichtung des Rates trägt der Tatsache Rechnung, daß nur ein Wirtschaftszweig in die Gemeinschaft eingebracht ist. Der Rat dient der Koordinierung der Tätigkeit der Behörde mit der nationalen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Er unterscheidet sich von diplomatischen Gremien dadurch, daß er – abgesehen von ausdrücklich geregelten Fällen – nicht einstimmig, sondern mit Mehrheit entscheidet (Art. 28). Der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Länder wird dadurch Rechnung getragen, daß die Mehrheit immer den Vertreter eines Landes umfassen muß, das 20% der Kohle- und Stahlproduktion der Gemeinschaft umfaßt. Die Bundesrepublik oder Frankreich muß also bei der Mehrheit sein, damit ein Beschluß zustande kommt<sup>87b)</sup>.

Der Gerichtshof ist eine neuartige Schöpfung. Er soll vor allem eine umfassende Rechtskontrolle der Maßnahmen der Hohen Behörde sichern. Da die Hohe Behörde im Rahmen der Ziele des Vertrages einen weiten Spielraum für ihre Tätigkeit besitzt, ist die Nachprüfung ihrer Maßnahmen an den Zielen der Gemeinschaft durch eine schöpferische, in der Kasuistik der Praxis sich bildende Rechtsprechung eine dringende Notwendigkeit. Das schwere Geschütz der Zensur des Jahresberichts, die zum Gesamtücktritt der Behörde führt, ist nur in Fällen grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten über die gesamte Wirtschaftspolitik, nicht aber bei jeder

<sup>87a)</sup> Außer der Mitwirkung bei der sog. »kleinen Revision« des Vertrages (Art. 95).

<sup>87b)</sup> Für den Fall der Stimmgleichheit siehe Art. 38 Abs. 5.

Beschwer eines Mitgliedstaates oder eines Unternehmens der Montanindustrie im Einzelfall ein geeignetes und praktikables Mittel. Da die Montanunternehmen unmittelbar Gegenstand von Eingriffen der Behörde sein können, die belastende Verwaltungsakte im Sinne des deutschen Rechts sind, nötigte der Grundsatz des Art. 19 Abs. IV des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland die deutsche Delegation, sich für die Ausgestaltung des Gerichtshofs als eines Verwaltungsgerichts einzusetzen.

Der Normaltyp des Verfahrens ist die Nichtigkeitsklage (*recours en annulation*). Ein Mitgliedstaat oder der Rat können Entscheidungen und Empfehlungen der Behörde wegen Unzuständigkeit, wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften, wegen Verletzung des Vertrages oder irgendeiner bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen *détournement de pouvoir* anfechten. Der Nachprüfung des Gerichts unterliegt allerdings nicht die Würdigung der auf wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen beruhenden Verhältnisse, die zu den angefochtenen Entscheidungen oder Empfehlungen geführt haben, es sei denn, daß der Hohen Behörde der Vorwurf gemacht wird, sie habe ein *détournement de pouvoir* begangen oder die Bestimmungen des Vertrages oder irgendeiner bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm offensichtlich verkannt. Man muß indes annehmen, daß die Tatsachen, deren Würdigung durch die Behörde vom Gericht hingenommen werden muß, nachgeprüft werden können<sup>88)</sup>. U n t e r n e h m e n können gegen Entscheidungen und Empfehlungen der Hohen Behörde klagen, aus denen ihnen eine Beschwer erwachsen ist (Art. 33 Abs. I, II). Bei der Auslegung des Begriffs *détournement de pouvoir* wird der Gerichtshof die Möglichkeit haben, durch Projizierung der Ziele der Gemeinschaft auf den konkreten Fall den Rechtsschutz effektiv zu machen. Seine Bedeutung in der Konstruktion der Gemeinschaftsorgane liegt darin, die weitgehend der vorausschauenden normativen Bindung nicht zugängliche Tätigkeit der Behörde zu kontrollieren. Er konkretisiert also die nähere Ausgestaltung der nur allgemein festgelegten Grundsätze des Handelns der Hohen Behörde. Seine Rechtsprechung ist keine politische oder wirtschaftspolitische Justiz. Jede Entscheidung ist Aktualisierung der Gemeinschaftsidee in dem der Entscheidung unterbreiteten Fall. *Détournement de pouvoir* bedeutet Anwendung der behördlichen Gewalt für einen gesetzwidrigen Zweck. Der gesetzmäßige bzw. hier der vertragliche Zweck bedarf der Auslegung und näheren Bestimmung. Wollte man dem Gerichtshof diese schöpferische Rolle nehmen, so würde man die Bedeutung verkennen, die die

<sup>88)</sup> Vgl. Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931, § 50 Abs. II: »Eine unrichtige Anwendung der Gesetze liegt auch dann vor, wenn die Tatsachen nicht gegeben sind, die ein Einschreiten der Behörde gerechtfertigt haben würden.«

Vertragspartner ihm beigemessen haben, indem sie ihn über die ursprünglich vorgesehene Gestaltung hinaus zu einem tragenden Pfeiler der Gemeinschaft gemacht haben.

Außer dieser Funktion der Entscheidung von Verwaltungsstreitsachen hat der Gerichtshof die Aufgabe eines Verfassungsgerichts, indem er über die Zulässigkeit der Anwendung von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten entscheidet, die den Vertrag verletzt haben. Die Sanktionsmittel bestehen nur in der Aussetzung von Zahlungen der Hohen Behörde an den vertragsbrüchigen Mitgliedstaat und in Maßnahmen zur Ausgleichung der Wirkungen der Vertragsverletzung (Art. 88). Eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Periode der partiellen Sonderunionen innerhalb des Gemeinschaftsbereichs noch nicht möglich<sup>89</sup>).

Außerdem hat das Gericht die Aufgabe einer Entscheidungsinstanz, wenn zwischen Mitgliedstaaten ein Streit über die Durchführung des Vertrages entsteht (Art. 89).

Die Organe verleugnen zwar in zahlreichen Einzelheiten die Vorbilder aus der gewaltenteilenden demokratisch-parlamentarischen Verfassung nicht. Die Gesamtkonstruktion ist aber von der Funktionenverteilung und dem Zusammenspiel der obersten Staatsorgane so weit entfernt, daß man sie als ein Spezifikum der partiellen Wirtschaftsunion ansehen muß, die die Gemeinschaft darstellt. Die einzelnen Organe werden auch bei einer Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben bestehen bleiben oder ergänzt werden können. Ein engerer politischer Zusammenschluß muß aber zu einer Neuorientierung der Beziehungen der Organe untereinander führen. Vor allem wird dann die Stärkung der Volksvertretung gefordert werden müssen.

## 2. Bundesstaatliche Formen

Die vergleichende Betrachtung der seit dem Ende des 18. Jahrhunderts entstandenen, aus Teilverbänden zusammengesetzten Staaten hebt folgende Kriterien als allen Bundesstaaten gemeinsame Erscheinungen hervor:

- a) die Teilung der Staatsfunktionen zwischen Bund und Teilverbänden;
- b) die unmittelbare Wirkung der Bundesrechtsetzung auf die Rechtsunterworfenen ohne das Zwischenglied der Teilverbände;
- c) den Vorrang des Bundesrechts auf den Gebieten der Bundeskompetenz;
- d) die Mitwirkung der Teilverbände an der Bildung des Bundeswillens, insbesondere durch ein von den Teilverbänden beschicktes oberstes Bundesorgan;

<sup>89</sup>) Einen anderen Fall verfassungsgerichtlicher Kompetenz enthält Art. 38.

e) die Sicherung der einheitlichen Anwendung des Bundesrechts durch ein letztinstanzliches Bundesgericht;

f) die Durchsetzung der Verfassung durch Bundeszwang.

In der Tat weist die Organisation der Gemeinschaft viele dieser Merkmale in mehr oder minder großem Umfang auf.

Ein Teil der in der Staatsgewalt potentiell vorhandenen oder aktuell ausgeübten Funktionen ist auf die Gemeinschaft übertragen. Die verwaltenden und rechtsetzenden Maßnahmen der Hohen Behörde wirken unmittelbar gegenüber den Rechtsunterworfenen der Mitgliedstaaten, ohne daß es der einzelstaatlichen Mitwirkung bedürfte. Der Ministerrat besteht aus Regierungsvertretern, Behörde und Gericht werden von den Regierungen bestellt. Im Gegensatz zu den bundesstaatlichen Verfassungen ist das unitarische Organ, die Gemeinsame Versammlung, schwach ausgestaltet. Der Gerichtshof entspricht *cum grano salis* der bundesstaatlichen Konzeption. Das Sanktionssystem ist nur in Ansätzen vorhanden und könnte in dieser Form auch in einer rein völkerrechtlich konstruierten Staatenvereinigung bestehen.

## VI. Zusammenfassung

Der Versuch, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit den unserem Standort in der Rechtsgeschichte entsprechenden Begriffen zu erfassen, ergibt folgendes Bild:

Das Vertragswerk hat völkerrechtlichen Charakter. Es verpflichtet die Kontraktanten zur Mitwirkung an der Errichtung einer Wirtschaftsorganisation, die eine so starke Konzentration zeigt, daß sie nur mit verfassungsrechtlichen Mitteln konstruiert werden konnte. Der Schritt zum Bundesstaat ist mit dem Beginn der Tätigkeit der Organe noch nicht vollzogen. Das verfassungsrechtliche Funktionieren der Gemeinschaftsorganisation ist das Ergebnis der Erfüllung von völkerrechtlich-vertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Sollte die Verflechtung der Lebenssphären der Mitgliedstaaten dazu führen, ihre Verbindung zu einer unlöslichen zu machen, so würde die Grenze von der völkerrechtlichen zur staatsrechtlichen Verbindung überschritten sein. Die Montanunion wird allein sicherlich nicht ausreichen, um die Verlagerung der staatlichen Gewalt von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft zu bewirken. Als unlöslich im Sinne einer staatlichen Konzentration wäre die Gemeinschaft nicht schon dann anzusehen, wenn den Mitgliedern ein Kündigungsrecht nicht zusteht, sondern nur dann, wenn die Gemeinschaftsgewalt die Sezession im Sanktionswege zu verhindern fähig werden wird.

Ob der erstrebte europäische Bund eine konsequente Gestaltung des Bundesstaates sein wird, läßt sich nicht voraussehen. In einer Zeit, in der die Grenzen der einst streng geschiedenen Rechtssphären unsicher zu werden beginnen, ist die Anpassung aller bündischen Verhältnisse des Staats- und Völkerrechts an das Prokrustesbett des Bundesstaats des 19. Jahrhunderts nicht zu empfehlen. Auch der »supranationale« Bundesstaat ist ein Staat im herkömmlichen Sinne. Die Gliedverbände besitzen ihre Kompetenzen nur auf Grund der Verfassung.

Der Bundesstaatsgedanke in seiner historischen, dem Deutschen in allen technischen Möglichkeiten geläufigen Form ist für alle anderen Partner der Gemeinschaft fremd. Der europäische Bund muß daher vielgestaltigere und elastischere Formen der Mitglieder untereinander und zwischen ihnen und dem Bunde entwickeln. Ihre Qualifizierung als Staats- oder Völkerrecht muß nicht aus einer Vertrags- oder Verfassungsurkunde zu entnehmen sein, sondern kann der Klärung im Einzelfall überlassen bleiben. An die Verfassungshomogenität der Mitglieder dürfen nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden, wie sie in den bundesstaatlichen Verfassungen den Teilverbänden auferlegt zu werden pflegen<sup>90)</sup>. Die Staatsform, das Wahlrecht und die Verantwortlichkeit der Regierung dürfen nicht von bundeswegen aufgezogen werden.

Die Kohle- und Stahlgemeinschaft ist frei von Doktrinarismus. Sie bietet die Chance der Erweiterung und Ergänzung. Sie hat die Eigentumsverfassung ausdrücklich von der wirtschaftlichen Homogenität ausgenommen (Art. 83).

Während des ersten Weltkrieges forderte Friedrich Naumann die Bildung von »Mitteleuropa« als des vierten Groß-Staates neben dem Britischen Reich, Rußland und den Vereinigten Staaten. Wirtschaftliche und militärische Gründe bestimmten diesen Plan. Die zweite Katastrophe sollte den Blick dafür geöffnet haben, daß das Nebeneinander isolierter Einzelstaaten nicht durch einen Zusammenschluß gleicher Natur überwunden wird, sondern durch einen Bund, dessen Glieder auf den einzelnen Lebensgebieten in unterschiedlicher Intensität verbunden sind. In welchen rechtlichen Formen dieses Gebilde zu einer Einheit zusammenwachsen wird, die gegenüber anderen staatlichen Verbänden als einheitliche Macht auftritt, muß dem geschichtlichen Entwicklungsprozeß überlassen bleiben. Der Nutzen rechtswissenschaftlicher Systematisierung findet hier seine Grenze.

(Abgeschlossen am 1. 9. 1951)

---

<sup>90)</sup> Vgl. Art. 28 des Grundgesetzes; Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung; Art. 6 der Schweizerischen Bundesverfassung von 1874.