

Grenzen der Klagebefugnis vor dem Gerichtshof der Montanunion

Adolf Schüle

Anlaß zu dieser Untersuchung geben zwei Streitfragen, die im Jahre 1953 bei dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) durch Klagen eingeleitet und durch den Austausch von Schriftsätzen soweit vorbereitet wurden, daß der Streitstoff zur mündlichen Verhandlung reif war. Zu einer solchen kam es jedoch nicht, da die Klagen vorher zurückgenommen wurden. Der Gerichtshof kam mithin auch nicht zu einem Spruch*).

In diesen Streitverfahren ging es um eine ganze Anzahl von Rechtsfragen, die, wären sie entschieden worden, neben anderem eine Klärung über den Umfang der Montangerichtsbarkeit an einer wichtigen Stelle gebracht hätten. Es handelte sich um **Nichtigkeitsklagen** auf Grund von Art. 33 des EGKS-Vertrages, insonderheit seines Abs. 2. Sie waren erhoben einmal von **Kohleverbrauchern**, zum anderen – jedenfalls der Sache nach – von **Kohlehändlern**, wobei in beiden Fällen die entsprechenden Wirtschaftsverbände als eigenständige Kläger teils mit-, teils allein auftraten. Die Frage, ob eine Nichtigkeitsklage von solchen Klägern zugelassen ist, bildete den prozessualen Kern der Auseinandersetzung. Ihre Beurteilung war insofern für den Ausgang der Verfahren entscheidend, als alles weitere, insbesondere die Begründetheit der klägerischen Anträge erst dann erheblich werden konnte, wenn jene Frage von dem Gerichtshof vorab bejaht wurde. Sie rührt, wie offenbar ist, an die Grenzen der Montan Gewalt überhaupt, ebenso der Montangerichtsbarkeit und des durch sie gewährten Rechtsschutzes. Sie ist daher von großer, gleichermaßen grundsätzlicher wie praktischer Bedeutung. Sie ist auch bis zu einem gewissen Grade umstritten, wie sich aus der literarischen Behandlung ergibt. Das alles er-

*) Verf. hat, nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens, bei der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung auf Seiten der Hohen Behörde mitgewirkt. Die hierbei gewonnenen Ergebnisse erscheinen ihm wissenschaftlich so begründet, daß er glaubt, sie mit Nachstehendem einer breiteren Öffentlichkeit vorlegen zu dürfen. Sie stellen jedoch nur seine persönliche Meinung dar.

fordert eine eingehendere Prüfung. Doch kann das in der Überschrift angekündigte Thema, entsprechend dem Prozeßstoff der in Frage stehenden Streitverfahren, nur unter Beschränkung auf das Institut der Nichtigkeitsklage behandelt werden. Bei den anderen, durch den Montanvertrag weiterhin gewährten Klagemöglichkeiten liegen die entsprechenden rechtlichen Verhältnisse so verschieden, daß auf ihre Einbeziehung in diesen Rahmen verzichtet werden muß. Das gleiche muß für alle sonstigen Rechtsfragen, insbesondere diejenigen materieller Art gelten, die in diesen Streitverfahren, vielseitig wie sie waren, naturgemäß in großer Fülle aufgetreten sind.

I. Tatbestand

Bei dem Sachverhalt, soweit er für unser Thema interessiert, handelte es sich im wesentlichen um folgendes:

Der Kohlenpreis ist in der deutschen Bundesrepublik seit langem nicht dem Spiel der wirtschaftlichen Kräfte überlassen, sondern durch staatliche Anordnungen gebunden. Sie sehen unter anderem Verkaufshöchstpreise vor, und zwar einmal solche, die allgemein gelten, und ferner geringere Preise für bestimmte Abnehmerkategorien; unter diesen – die mithin Vorzugspreise genießen – befand sich auch die Seeschiffahrt für die von ihr gebrauchte Bunkerkohle. Das war die Ausgangslage, so wie sie durch das innerdeutsche Preisrecht festgelegt war, zuletzt durch eine Verordnung aus dem Januar 1953¹⁾.

Die Hohe Behörde hat den Vorzugspreis für Bunkerkohle deutscher Erzeugung beseitigt. Dies geschah im März 1953 durch die Entscheidung Nr. 25/53 (im folgenden abgekürzt: »E. 25/53«)²⁾. Die Hohe Behörde stützte sich

1) Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft PR Nr. 2/53 zur Änderung der Preise für Steinkohle, Steinkohlenkoks und Steinkohlenbriketts aus den Revieren Ruhr, Aachen und Niedersachsen vom 30. 1. 1953, Bundesanzeiger Nr. 21 vom 31. 1. 1953.

2) Entscheidung Nr. 25/53 über die Einschränkung und Aufhebung einiger dem deutschen Steinkohlenbergbau auferlegter Sonderlasten vom 8. 3. 1953, Amtsblatt Nr. 4 (1953), S. 83. Die Entscheidung hat folgenden Wortlaut:

Auf Grund des § 11 des Übergangsabkommens,
in der Erwägung, daß mit Rücksicht auf die Vorschriften des Artikels 4 Buchst. c des Vertrages eine Einstellung aller dem Kohlenbergbau auferlegten Sonderlasten angestrebt werden muß, soweit nicht dringende wirtschaftliche oder soziale Gründe eine vorläufige Aufrechterhaltung derartiger Sonderlasten rechtfertigen,

in der Erwägung, daß die Beseitigung der Sonderlasten, mit deren Hilfe einige Verbrauchergruppen zu verbilligten Preisen beliefert werden, in einigen Fällen nur schrittweise und nur in einem Maße erfolgen kann, wie es mit den Bestimmungen des Vertrages und den wirtschaftlichen Notwendigkeiten vereinbar ist,

in der Erwägung ferner, daß, soweit Sonderlasten aus den vorstehenden Gründen teilweise aufrechterhalten werden, dabei Diskriminierungen gegenüber gleichartigen Verbrauchern ausgeschaltet werden müssen,

dabei auf § 11 des Übergangsabkommens, nach dem sie berechtigt ist, etwa bestehende »Sonderlasten« (hier die staatlich angeordnete Einräumung preislicher Vorteile seitens des deutschen Steinkohlenbergbaues an die Seeschiffahrt) aufzuheben, soweit sie mit dem Wesen des Gemeinsamen Marktes nicht vereinbar sind. Solche Sonderlasten sind in § 4 c des Vertrages allgemein für unzulässig erklärt. Die Hohe Behörde glaubte, dieses Verbot vorliegend in der beschriebenen Weise mit Wirkung vom 1. April 1953 an in die Tat umsetzen zu sollen.

Das Ergebnis in wirtschaftlicher Hinsicht war eine Ertragsverbesserung für den deutschen Bergbau, der naturgemäß keinen Anlaß hatte, sich hiergegen zu wenden; andererseits eine Verteuerung der deutschen Bunkerkohle sowohl für die Händler als auch die Verbraucher, die sich durch die E. 25/53

erläßt die Hohe Behörde nach Anhörung des Rates folgende Entscheidung:

Art. 1. (1) Die aus der Verordnung PR. Nr. 2/53 vom 30. Januar 1953 (Bundesanzeiger vom 31. Januar 1953 S. 1) und den Erlassen vom 9. Februar 1953 – III A 2 – 20233/53 und III A 2 – 20214/53 für die Unternehmen des Steinkohlenbergbaus in der Bundesrepublik Deutschland sich ergebende Sonderlast, bei ihren Lieferungen an die Deutsche Bundesbahn, an die nicht bundeseigenen Eisenbahnunternehmen und an Unternehmen der Binnenschiffahrt bestimmte Preisermäßigungen zu übernehmen, ist mit Wirkung vom 1. April 1953 in dem Maße zu vermindern, daß

- a) die für die Deutsche Bundesbahn und die Unternehmen der Binnenschiffahrt bestimmten Preisermäßigungen einen durchschnittlichen Betrag von DM 4,00 je Tonne und
- b) die für die nicht bundeseigenen Eisenbahnunternehmen bestimmten Preisermäßigungen einen durchschnittlichen Betrag von DM 5,00 je Tonne nicht übersteigen.

(2) Soweit diese Sonderlast nicht nach Absatz 1 zu vermindern ist, wird die Zustimmung für ihre Beibehaltung erteilt. Die Zustimmung erfolgt unter der Auflage:

- a) daß die dadurch für die Binnenschiffahrt durchgeführte Preisermäßigung allen Rheinschiffahrtsgesellschaften ohne Rücksicht auf ihre Nationalität zukommt, soweit sie ihre Kohlen im Bundesgebiet einnehmen, und
- b) daß die Unternehmen des Steinkohlenbergbaus der Bundesrepublik Deutschland die Kosten der Preisermäßigung auch für diejenigen Kohlenmengen tragen, die aus anderen Ländern der Gemeinschaft in die Bundesrepublik eingeführt werden und für die in Absatz 1 erwähnten Verbraucher Verwendung finden.

Art. 2. Die aus der Verordnung PR. Nr. 2/53 vom 30. Januar 1953 (Bundesanzeiger vom 31. Januar 1953) und den Erlassen vom 9. Februar 1953 – III A 2 – 20233/53 und III A 2 20214/53 für die Unternehmen des Steinkohlenbergbaus in der Bundesrepublik Deutschland sich ergebende Sonderlast, bei ihren Lieferungen

- a) an die Unternehmen der Seeschiffahrt und
- b) an Elektrizitäts- und Gaswerke zur Erzeugung der in Haushalten verbrauchten Mengen an elektrischem Strom und Gas bestimmte Preisermäßigungen zu gewähren, ist mit Wirkung vom 1. April 1953 einzustellen.

Art. 3. Diese Entscheidung tritt innerhalb der Gemeinschaft am 15. März 1953 in Kraft.

Die vorstehende Entscheidung wurde von der Hohen Behörde in der Sitzung vom 8. März 1953 beraten und beschlossen.

*Für die Hohe Behörde
Der Präsident
Jean Monnet.*

verständlicherweise stark beschwert fühlten. Zwei deutsche Reedereien und mit ihnen ihr Wirtschaftsverband sowie der entsprechende Kohlenhändlerverband erhoben daher gleichermaßen Nichtigkeitsklage gegen die Hohe Behörde vor dem Gerichtshof der Montangemeinschaft^{2a)}, und zwar im wesentlichen mit der Begründung, der Erlaß der E. 25/53 stelle einen Mißbrauch des der Hohen Behörde diesbezüglich eingeräumten Ermessens dar. Vor dieser materiellen Frage stand aber eine andere, welche prozessualer Natur ist, nämlich die nach der Zulässigkeit der Klagen³⁾, d. h. ob die bezeichneten Kläger – Händler und Verbraucher – überhaupt befugt waren, in diesem Fall eine solche Klage anzubringen bzw. ob der Gerichtshof verpflichtet war, sie damit anzuhören. Je nach dem, wie die Grenzen der Klagebefugnis auf Grund des Art. 33 Abs. 2 des Vertrages rechtlich gezogen werden, wären die Kläger entweder an dieser Vorfrage gescheitert, oder es wäre, bei Anerkennung ihres Klagerechtes, zu einer gerichtlichen Entscheidung über den materiellen Hauptpunkt, den behaupteten Ermessensmißbrauch, gekommen.

II. Vorfragen

Mit den Nichtigkeitsklagen angegriffen wurde ein Rechtsakt der Hohen Behörde, die erwähnte E. 25/53, genauer lit. a ihres Art. 2. Es bedarf daher zunächst der Klärung des rechtlichen Charakters dieses Aktes, woraus sich die grundsätzliche Struktur der Streitverfahren ergibt, und ferner einer Prüfung seiner Auswirkungen.

Nach Art. 14 des Vertrages kann die Hohe Behörde unter anderem »Entscheidungen« erlassen, die im Französischen als »décisions« bezeichnet werden^{3a)}. Allgemein ist unter einer solchen Entscheidung eine *hoheit-*

^{2a)} Weitere Angaben über diese beiden Klagen bei D. G. Valentine, *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, Den Haag 1955, S. 182 ff. – Dieses neue Werk konnte nur noch in einigen Anmerkungen berücksichtigt werden.

³⁾ Die Unzulässigkeit einer Klage muß von den Parteien im Wege der Einrede geltend gemacht werden, wie es in unseren Streitverfahren von Seiten der Hohen Behörde auch geschehen ist. Die Frage ist nicht von Amts wegen vom Gerichtshof aufzuwerfen (so der Gerichtshof in seinen beiden ersten Urteilen vom 21. 12. 1954, Nr. 1/54 und 2/54, französische bzw. italienische Regierung gegen Hohe Behörde in Sachen Preislisten für die Stahlpreise: *Amtsblatt* 1955, S. 547–575). Diese Ansicht, ausgesprochen „für die [dort] vorliegenden“ Streitsachen (a. a. O., S. 551 bzw. 565), darf trotz Art. 69 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes nicht ohne weiteres verallgemeinert werden. Sonst könnten die Parteien, bei Unterlassung der Einrede seitens des Beklagten, sozusagen über die Kompetenz des Gerichtshofes verfügen. Er könnte in die Lage kommen, über eine Klage entscheiden zu müssen, die nach dem Vertrage offensichtlich nicht zulässig ist.

^{3a)} Der deutsche Ausdruck ist eine allzu wörtliche Übersetzung und erscheint wenig glücklich, denn er kann zu Mißverständnissen führen, weil nach deutschem Sprachgebrauch mit dem genannten Wort eher die Vorstellung eines gerichtlichen Aktes verbunden wird.

liche Anordnung mit Rechtswirkung zu verstehen, deren Inhalt und Charakter jedoch verschieden sein können. Entweder ist sie allgemeiner Natur, eine nicht näher erfaßbare Anzahl von unter sie fallenden Sachverhalten betreffend und daher gerichtet an »alle, die es (diesbezüglich) angeht«; oder sie betrifft nur Einzelfälle bzw. eine begrenzte Anzahl von solchen und ist daher spezieller Natur. Dieser Unterschied ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Abs. 2 und 3 von Art. 15, auch etwa aus Art. 33 Abs. 2 und Art. 50 Ziff. 2 des Vertrages. Im ersteren Fall liegen rechtsetzende Anordnungen vor, Rechtsverordnungen⁴⁾ in unserem Sinne, im zweiten vollziehende Anordnungen, mithin Verwaltungsakte. Über all dies herrscht im großen und ganzen Einverständnis, nicht nur im deutschen Schrifttum⁵⁾, sondern auch im ausländischen, etwa französischen⁶⁾. Gerade die französische Rechtslehre, weithin Vorbild für die im Montanvertrag gebrauchten Begriffe, Rechtseinrichtungen und Formulierungen, verwendet den terminus *décision* in jenem doppelten Sinne⁷⁾.

Die E. 25/53 beseitigt den von der deutschen Gesetzgebung vorgeschriebenen Vorzugspreis für Bunkerkohle deutscher Erzeugung. Damit wird die bislang bestehende Ausnahme-Preisvorschrift hinfällig und die allgemeine Preisvorschrift auch für Lieferungen und Bezüge von Bunkerkohle maßgebend. Diese Regelung trifft sämtliche derartigen Geschäfte für die Zeit nach dem Inkrafttreten der genannten *décision*, gleichgültig von welcher der Absatzorganisationen des deutschen Steinkohlenbergbaues bzw. von welchen ihrer Zechen – den vorhandenen ebenso wie den künftig etwa hinzukommenden – die Lieferungen getätigt werden, ebenso sämtliche Händlerumsätze von dem gleichen Zeitpunkt an, gleichviel wer dabei Bezieher ist, deutsche oder ausländische Reedereien, solche, deren Schiffe unter der Flagge eines Montanunionstaates stehen oder andere, und was dergleichen mehr ist. Es sind also eine nicht näher bestimmte Anzahl von Kaufverträgen, abge-

⁴⁾ In den in Anm. 3 zit. Urteilen wird im Zusammenhang des Art. 60 Ziff. 1 und 2 des Vertrages ausdrücklich von einer „Verordnungsgewalt der Hohen Behörde“ gesprochen (a. a. O., S. 555 bzw. 570).

⁵⁾ Vgl. etwa Jaenicke, Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, diese Zeitschrift Bd. 14, S. 773; Münch, Die Gerichtsbarkeit im Schumanplan, Festschrift für Laun, Hamburg 1953, S. 128; Ule, Der Gerichtshof der Montangemeinschaft als europäisches Verwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt Jg. 67 (1952), S. 66 und Osterheld, Die Vollstreckung von Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in der Bundesrepublik Deutschland, 1954, S. 24. – Zum Teil abweichend Jerusalem, Das Recht der Montanunion, 1954, S. 29 f., einschränkend auch Matthies, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten, Juristenzeitung 1954, S. 306.

⁶⁾ De Richemont, La cour de justice (Communauté européenne du charbon et de l'acier), Paris 1953, S. 488.

⁷⁾ Etwa Waline, Traité élémentaire de droit administratif, 5. Aufl. 1950, S. 395.

schlossen zwischen einer nicht näher bestimmten Anzahl von Lieferanten mit einer gleichermaßen nicht näher bestimmten Anzahl von Abnehmern, deren Preisbestimmung sich nunmehr nicht mehr nach der bisherigen Vorzugsregelung, sondern nach der allgemeinen Preisvorschrift zu richten hat. Hiernach kann der generelle Charakter der E. 25/53 nicht zweifelhaft sein. Darüber darf ihre etwas ungewöhnliche Fassung (»Sonderlast ist einzustellen«), die sich aus der besonderen Blickrichtung und der dieser angepaßten Ausdrucksweise des Montanvertrages, besonders seines Art. 4 c erklärt, nicht täuschen. Ihr genereller Charakter zeigt, daß es sich bei ihr – nach deutschen Begriffen – um eine rechtsetzende Anordnung handelt, genauer eine Rechtsverordnung. Auch die deutschen Preisvorschriften, sicher die hier in Betracht stehenden, besitzen einen derart generellen Charakter⁸⁾, was sich schon aus den ihnen beigefügten Strafandrohungen ergibt. Eine deutsche Rechtsverordnung des Preisrechtes konnte auch nur wieder von einer Norm gleicher Rechtsnatur seitens der Montanbehörde aufgehoben werden. Denn daß die E. 25/53 unmittelbar geltendes Recht setzen wollte, daß sie also nicht etwa nur eine Anweisung an den deutschen Gesetzgeber darstellte⁹⁾, von sich aus den Vorzugspreis für die Bunkerkohle aufzuheben, ist sicher und auch unter den Streitbeteiligten niemals zweifelhaft gewesen. Solche Anordnungen der Hohen Behörde dringen, wie allgemein anerkannt ist¹⁰⁾, unmittelbar in den Rechtsbestand der Gemeinschaftsstaaten ein und bedürfen, um im nationalen »Rechtskörper« wirksam zu werden, nicht erst der vorherigen Transformation durch den staatlichen Gesetzgeber. So war es auch mit der in Betracht stehenden Entscheidung der Hohen Behörde. Diese strich sozusagen auf Grund der ihr zustehenden höheren Rechtsetzungsmacht das Wort »Seeschifffahrt« aus § 1 Abs. 2 b der deutschen Verordnung PR. Nr. 2/53. Sie griff damit unmittelbar in den Bestand des deutschen Preisrechtes ein, ganz ebenso, wie das auch der Bundesminister für Wirtschaft auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Verordnungsermächtigungen hätte tun können, und wie dieses auch häufig geschieht, wenn unser Preisrecht aus eigenem Antrieb geändert wird.

Auf Grund dieser Überlegungen läßt sich der rechtliche Charakter der Streitverfahren, wie sie durch die beiden Nichtigkeitsklagen eingeleitet wurden, genauer erkennen. Die Hohe Behörde hatte

⁸⁾ Hierfür E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2. Aufl., Bd. 2, S. 305.

⁹⁾ Ophüls, *Juristische Grundgedanken des Schumanplans*, *Neue Juristische Wochenschrift* 1951, S. 290, weist mit Recht auf diesen Unterschied hin.

¹⁰⁾ Vgl. die Nachweise bei Steindorff, *Montanfremde Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, *Juristenzeitung* 1953, S. 720 Note 17, auch Matthies, a. a. O., S. 305 und – für das Problem im allgemeinen – Jaenicke, *Bundesstaat oder Staatenbund*, in *Festgabe für Bilfinger*, 1954, S. 93 ff. – Der Aufsatz von Steindorff ist dem gleichen Thema wie diese Untersuchung gewidmet.

mit der E. 25/53 eine rechtsetzende Anordnung getroffen, die das deutsche Preisrecht abänderte. Streitig war in diesem Zusammenhang nicht, ob die Hohe Behörde – im Verhältnis zum deutschen Recht, auch den Befugnissen des deutschen Gesetzgebers – solches vornehmen durfte. Streitig war vielmehr, ob die Hohe Behörde dabei nicht diejenigen Normen verletzt hatte, die für ihr gesamtes Tun maßgebend sind, nämlich den Montanvertrag und die ihn ergänzenden Bestimmungen. Messen läßt sich das nur an Hand des Ergebnisses eines solchen Tuns, vorliegend der E. 25/53 bzw. ihres Inhaltes. Mithin stand zur Debatte, ob die Hohe Behörde bei Erlaß der fraglichen »Rechtsverordnung« im Einklang mit dem Montanvertrag oder im Widerspruch zu ihm gehandelt hatte, mit anderen Worten, ob die von der Montanexekutive gesetzte (abgeleitete) Norm mit den allgemeinen (primären) Normen des Montanvertrages, d. h. mit der »Verfassung« der Montangemeinschaft vereinbar war. Damit stellen sich die beiden Streitverfahren als solche der abstrakten Normenkontrolle heraus, zu welcher der Gerichtshof durch die fraglichen Klagen aufgerufen wurde, ein Institut, das in seinem allgemeinen Wesen hier als bekannt vorausgesetzt werden darf, da es sich im deutschen Recht und in einigen anderen staatlichen Rechtsordnungen vorfindet, wenn auch in verschiedenen prozessualen und sonstigen Abwandlungen. Es ging nicht um Bestand oder Inhalt eines konkreten Rechtsverhältnisses, um Art oder Umfang der aus einem solchen erwachsenen Rechte oder Pflichten, sondern eine Verordnung als solche wurde mit den Klagen direkt angegriffen und sollte mit ihnen zu Fall gebracht werden. Es stand – im Rahmen unserer Betrachtung – nichts anderes zur Entscheidung als die Frage, ob eine Norm geringeren Grades Bestand habe im Angesicht einer höherwertigen.

Zu den Vorfragen, die zu klären sind, ehe unser eigentliches Thema behandelt werden kann, gehört noch die nach den tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen der E. 25/53. In ersterer Hinsicht bedarf es keiner langen Ausführungen. Wenn bestimmte Verbrauchergruppen, hier die Seeschifffahrt, nach deutschem Preisrecht seit einer gewissen Zeit einen Vorzugspreis hatten, der auch der Vorstufe, den Händlern von Bunkerkohle, in entsprechender Weise eingeräumt war, und wenn dieser dann, wie es geschehen ist, von der Hohen Behörde aufgehoben und die Bunkerkohle damit für die Bezieher aller Stufen teurer wird, so liegt die faktische Auswirkung auf der Abnehmerseite klar zutage. Auf der Lieferantenseite, vor allem bei den Kohlenzechen, tritt das umgekehrte Ergebnis in der Form einer Erlösverbesserung auf¹¹⁾. An der Zwangsläufigkeit dieser Folgen

¹¹⁾ Ebenso Steindorff, a. a. O., S. 719.

ändert die Tatsache nichts, daß es sich vorliegend nicht um Fest-, sondern um Höchstpreise gehandelt hat. Die Marktverhältnisse ließen den Käufern keine andere Möglichkeit, als zu den ihnen zulässigerweise berechneten Höchstpreisen abzunehmen.

In rechtlicher Hinsicht muß die Betrachtung eingehender sein. Man hat unter den Streitparteien wie auch im Schrifttum¹²⁾ die Frage nach den Adressaten der E. 25/53 aufgeworfen und hierbei darauf hingewiesen, der Fassung, dem äußerlichen Wortlaut nach richte sich die genannte Entscheidung lediglich an die – der Montanhoheit unterstehenden – Zechen, nicht auch an deren Abnehmer gleichviel welcher Stufe, die der Hoheitsmacht der Montanbehörde grundsätzlich nicht unterliegen (Art. 80 des Vertrages). Auf diesem Wege kann man jedoch nicht zu einer Erfassung und Abgrenzung der rechtlichen Wirkungen der E. 25/53 kommen. Wenn es richtig ist, was wir über das Wesen dieses Rechtaktes dargelegt haben, nämlich daß sie in einer allgemeinen Weise innerdeutsches Sonderpreisrecht (die Vorzugspreise) beseitigt und damit das normale Preisrecht zum Zuge kommen läßt, so braucht nicht weiter nach den Adressaten gefragt zu werden. Wird nämlich durch eine Montannorm das innere Recht eines Mitgliedstaates abgeändert, so entstehen in diesem diejenigen Rechtswirkungen, die sich aus den jeweils in Frage kommenden Grundsätzen des nationalen Rechtes ergeben, sofern die Norm einen entsprechenden Inhalt hat. Nach deutschem Recht gelten bekanntlich die staatlichen Preisfestsetzungen sowohl für den Verkäufer als auch für den Käufer, es darf nur zu dem rechtlich zulässigen Preis angeboten und abgenommen werden, die Gestaltungsfreiheit beider Partner des Kaufvertrages findet ihre rechtliche Grenze an der Preisvorschrift, und wird diese in der Kaufabsprache nicht geachtet, so tritt, jedenfalls bei kaufmännischen Waren, an die Stelle des etwa abweichend vereinbarten der vom Staat vorgeschriebene Preis¹³⁾. Nach dieser hier nur angedeuteten Rechtslage waren die Geschäfte in Bunkerkohle deutscher Erzeugung abzuwickeln, und wenn nunmehr, d. h. nach dem Erlaß der E. 25/53, für diese Kohle an die Stelle des niedrigeren Vorzugspreises der höhere allgemeine Preis trat, so betraf dieses nicht nur tatsächlich, sondern ebenso auch rechtlich die der Montangewalt nicht unterstehenden Händler und Verbraucher dieser Kohle¹⁴⁾. Es handelt sich dabei um die Außenwirkung eines *prima facie* nur montan-intern verfügbaren Rechtsetzungsaktes der Hohen Behörde.

¹²⁾ Vgl. Steindorff, a. a. O., S. 719.

¹³⁾ Statt vieler E. R. Huber, a. a. O., S. 307 f., 311 – mit weiteren Nachweisen.

¹⁴⁾ Im Ergebnis gleicher Meinung Steindorff, a. a. O., S. 720 (seine Heranziehung der Normen des internationalen und interpersonellen Privatrechtes erscheint uns abwegig). – Anderer Ansicht Matthies, a. a. O., S. 306.

III. Die Vertragsbestimmungen und ihre Auslegung

Die Bestimmungen des Montanvertrages, die für die Beurteilung unseres Fragenkreises naturgemäß in erster Linie heranzuziehen sind, finden sich in Art. 33. Hier sind die Voraussetzungen geregelt, unter denen eine Nichtigkeitsklage bei dem Gerichtshof angebracht werden kann. Abs. 1 dieses Artikels befaßt sich zunächst mit den Klagen, die etwa von einem Mitgliedstaat, vertreten durch seine Regierung, oder die von dem Rat erhoben werden. Sie können sich richten, wie es ganz allgemein heißt, gegen »Entscheidungen« der Hohen Behörde, mithin auch gegen solche generellen Inhalts, also Rechtsverordnungen in unserm Sinne¹⁵⁾ (daneben auch gegen Empfehlungen); als Klagegründe kommen die aus dem allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Prozeßrecht, vor allem dem französischen, bekannten in Frage: Unzuständigkeit, Formverletzung, Rechtsverletzung und selbstverständlich auch Ermessensmißbrauch (*détournement de pouvoir*). Außerdem hat hier die Prüfungsbefugnis des Gerichtshofes in Bezug auf die wirtschaftlichen Tatsachen und Umstände, auf denen die den Gegenstand der Klage bildenden Rechtsakte der Hohen Behörde beruhen, eine besondere Regelung gefunden. All das betrifft aber nicht unser Thema. Entscheidend dafür sind die Bestimmungen des Abs. 2.

Hier handelt es sich nicht um Staaten- oder Ratsklagen, sondern um die Klagen der »Unternehmen« und »Verbände«. Ihnen ist »unter den gleichen Voraussetzungen« (d. h. wie nach Abs. 1) ebenfalls die Befugnis zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen eingeräumt. Nichtigkeitsklagen solcher Kläger können gerichtet werden einmal gegen Entscheidungen (und Empfehlungen) der Hohen Behörde, die die fraglichen Unternehmen oder Verbände individuell betreffen, und ferner – damit kommen wir zu der eigentlichen *sedes materiae* – gegen allgemeine Entscheidungen der Montanexekutive, deren Erlaß nach der Ansicht dieser Unternehmen oder Verbände ihnen gegenüber einen Mißbrauch des Ermessens seitens der Hohen Behörde darstellt. Da die Gründe und damit auch die materielle Begründetheit der in unserem Falle erhobenen Nichtigkeitsklagen vorliegend beiseite bleiben,

¹⁵⁾ Abweichend Jerusalem, a. a. O., S. 30, der einen Unterschied macht zwischen *décisions générales* und *règlements*, wohl im Hinblick auf den verschiedenartigen Sprachgebrauch des Vertrages, vgl. etwa einerseits Art. 50 Ziff. 2, 60 Ziff. 1 Abs. 3, andererseits Art. 66 Ziff. 1, 3, 4. Zumeist werden aber beide Arten von Rechtssetzungsakten gleichgeachtet, dafür Steindorff, Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1952, S. 16 Anm. 17; Osterheld, a. a. O., S. 11 Anm. 12; Schlochauer, Archiv des Völkerrechts Bd. 3 (1951/52), S. 402 und P. Reuter, Journal du Droit International, Année 80 (1953), S. 22. – Die Frage kann hier auf sich beruhen, da die E. 25/53 zweifellos eine »allgemeine Entscheidung« darstellt. In gleichem Sinne Valentine, a. a. O., S. 183, wenn auch mit einem leichten Fragezeichen.

ist unser Thema im engeren nunmehr dahin zu präzisieren: was unter den in Art. 33 Abs. 2 des Vertrages angeführten »Unternehmen« bzw. »Verbänden« juristisch zu verstehen ist; insbesondere ob diejenigen Kläger, die sich in den vorliegenden Streitverfahren rechtsuchend an den Gerichtshof gewendet haben – nämlich Verbraucher und Händler von Kohle nebst ihren Verbänden – unter die Klageberechtigten im Sinne dieser Bestimmung fallen. Damit erhebt sich die allgemeine Frage nach dem Umfang des Kreises der Berechtigten und entsprechend nach dem Umfang des Rechtsschutzes sozusagen in persönlicher Hinsicht, den der Gerichtshof auf Grund von Art. 33 Abs. 2 gewähren darf. Ist hier auch eine Klage von Verbrauchern und Händlern zugelassen, obwohl diese, wenn auch grundsätzlich nicht der Montanhoheit unterstehend, so doch in unserem Fall von einer allgemeinen Entscheidung der Hohen Behörde tatsächlich und rechtlich betroffen wurden? Darauf muß eine Antwort gefunden werden.

Sie kann zunächst dem Wortlaut des Vertrages bzw. gewisser, den Art. 33 Abs. 2 insoweit ergänzender Bestimmungen entnommen werden. Dabei braucht kaum vermerkt zu werden, daß eine bloße Wortinterpretation in einer so schwerwiegenden Frage, wie sie hier gegeben ist, nur dann ausschlaggebend sein kann, wenn sie durch weitere, auf den inneren Sinnzusammenhang und die gesamte Ordnung der Dinge abstellende Argumente bestätigt wird. Aber davon abgesehen: die »Unternehmen«, denen in Art. 33 Abs. 2 des Vertrages an erster Stelle ein Klagerecht eingeräumt ist, sind solche, die Kohle und Stahl erzeugen, also die Produzenten, in der geographischen Reichweite der Montanordnung. Das ergibt sich klar aus der entsprechenden Legaldefinition in Art. 80 (1. Halbsatz) des Vertrages¹⁶⁾. Wo immer in diesem von »Unternehmen« die Rede ist, sind die Erzeuger gemeint, nicht auch die Händler und Verbraucher. Steindorff¹⁷⁾ berichtet, man habe bei den Verhandlungen erst verhältnismäßig spät an eine Vorschrift über den persönlichen Geltungsbereich der Montangemeinschaft gedacht. Das ändert nichts daran, daß dieser Geltungsbereich nun einmal grundsätzlich so gezogen ist, und die Abgrenzung des Kreises der Klageberechtigten in Art. 33 Abs. 2 stellt nichts anderes als die logische Folge hiervon dar.

Ähnlich liegt es bei den weiteren Klageberechtigten, den Verbänden. Hier wird ausdrücklich Bezug genommen auf die betreffenden allgemeinen Bestimmungen des Vertrages (Art. 48), in denen über das Verbandsrecht, die Verbandsfreiheit und ihre Grenzen, die Mitwirkung der Verbände bei den

¹⁶⁾ Der zweite Halbsatz bezieht sich auf Sonderfälle (Art. 65 f. über Kartelle und Zusammenschlüsse), in denen gewissen Handelsunternehmen und entsprechenden Organisationen ausnahmsweise eine Klagebefugnis gewährt ist.

¹⁷⁾ Juristenzeitung 1953, S. 719.

Organen der Montangemeinschaft usw. gehandelt wird. Ausgangspunkt auch dieser Regelung sind die »Unternehmen«, wiederum in dem Sinne, wie sie in Art. 80 (1. Halbsatz) definiert sind. Klageberechtigt sind hiernach nur Verbände von Unternehmen, die Kohle und Stahl erzeugen, nicht aber von solchen, die diese Produkte verbrauchen oder handeln. Der Wortlaut der in Frage stehenden Bestimmungen ist also durchaus eindeutig¹⁸⁾. Er ergibt, daß Händler und Verbraucher bzw. Verbände von solchen von der Erhebung einer Nichtigkeitsklage im Rahmen des Art. 33 Abs. 2 ausgeschlossen sind.

Das Ergebnis der Wortinterpretation wird durch die Entstehungsgeschichte der in Frage stehenden Bestimmung bestätigt, jedenfalls soweit sie noch feststellbar ist. Dieser Vorbehalt ist notwendig, weil die »Materialien« zum Schuman-Plan bekanntlich nur in einer recht unzulänglichen Weise veröffentlicht sind und man daher mehr auf mittelbare Quellen angewiesen ist¹⁹⁾. Sie lassen gleichwohl erkennen, welche allgemeinen Linien – während der langwierigen Verhandlungen und über die verschiedenen Dokumente hinweg – bezüglich der Gestaltung der Montangerichtbarkeit, besonders des Kreises der Klageberechtigten im Rahmen des heutigen Art. 33 Abs. 2 verfolgt worden sind. Des weiteren zeigen sie, daß speziell die Frage der Klagebefugnis »Dritter«, »Außenstehender«, »Montanfremder« (oder wie immer man diese der Montanhoheit allgemein nicht unterstehenden Gruppen aus den Montanländern bezeichnen will – und um solche handelt es sich bei unseren Händlern und Verbrauchern von Bunkerkohle) bei den Verhandlungen sehr wohl besprochen wurde. Ob und unter welchen Voraussetzungen auch ihnen ein eigenständiger Rechtsschutz vor dem Montangericht eingeräumt werden sollte, ist keineswegs übersehen, sondern im Gegenteil deutlich gesehen worden. Die in den Vertrag eingegangene Regelung ist daher nicht zufälliger Art, sondern von den Vertragsparteien bewußt und gewollt getroffen worden.

Der Gedanke, den Unternehmen und ihren Verbänden – im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten und dem Rat – den Zugang zu dem Gerichtshof zu eröffnen, hat sich nur zögernd und schließlich mit starken Einschränkungen durchgesetzt. Der Vertragsentwurf vom 9. November 1950, in welchem der Montangerichtbarkeit zum erstenmal eine festere Gestalt gegeben wurde und der, besonders auf Drängen der deutschen Delegation, ein verwaltungs-

¹⁸⁾ Das wird auch von denjenigen eingeräumt, die, wie vor allem Steindorff, über den Wortlaut des Vertrages hinaus eine Ausdehnung der Klagebefugnis auf Händler und Verbraucher (und deren Verbände) für richtig halten. Vgl. diesen Verf. in Nichtigkeitsklage (I. c.), S. 51 ff., und Juristenzeitung 1953, S. 719 f.

¹⁹⁾ Wir stützen uns im folgenden auf eine Auskunft der Hohen Behörde. In gleichem Sinne zusammenfassend Schlochauer, a. a. O., S. 402.

gerichtliches Anfechtungsverfahren vorsah, beschränkte bei den Unternehmen die Klagebefugnis auf die Anfechtung von Verwaltungsakten der Hohen Behörde. Die Ablehnung der Möglichkeit einer Anfechtung von allgemeinen Entscheidungen (und Empfehlungen) wurde von der französischen Seite damit begründet, daß ein einzelnes Unternehmen nicht berechtigt sein solle, Maßnahmen, die für die Gesamtheit der Gemeinschaft getroffen werden, im Wege der Klage zu beseitigen. Die Rechtskontrolle allgemeiner Entscheidungen blieb daher ausschließlich den Mitgliedstaaten und dem Rat vorbehalten. – Erst auf weiteres Drängen der nichtfranzösischen Delegationen wurde (im darauffolgenden Entwurf vom 27. November 1950) die Möglichkeit geschaffen, allgemeine Entscheidungen im Falle des Ermessensmißbrauchs auch durch die Unternehmen anfechten zu lassen, allerdings unter der Voraussetzung, daß der behauptete Mißbrauch sich gerade gegen das anfechtende Unternehmen gerichtet habe. Dasselbe Recht wurde auch den Verbänden zuerkannt, wobei jedoch in voller gegenseitiger Übereinstimmung der Text dahin präzisiert wurde, daß nur die produzierenden Unternehmen ein solches Anfechtungsrecht haben sollten. In diesem Zusammenhang wurden auch die etwaigen Klagemöglichkeiten »Dritter« behandelt. Die Verhandlungspartner verfolgten dabei einmütig die Linie, ein solches Klagerrecht nur ausnahmsweise und nur in denjenigen Fällen zuzugestehen, in denen sich die Hohe Behörde direkt mit ihren hoheitlichen Maßnahmen an derartige Außenstehende wenden kann. Solche Ausnahmbestimmungen wurden vor allem in Art. 63 Ziff. 2 letzter Satz und 66 Ziff. 5 Abs. 2 des Vertrags vorgesehen. Diese Sonderbestimmungen, deren Charakter als solcher übrigens nirgends bestritten wird, wurden erforderlich, nachdem im Rahmen des Art. 33 Abs. 2 eine allgemeine Klagebefugnis zugunsten Dritter nicht vorgesehen wurde.

Es ist versucht worden²⁰⁾, aus dem Vorliegen dieser und anderer besonderer Vertragsvorschriften, auf welche Maßnahmen der Hohen Behörde gestützt werden können, die sich auch auf Außenstehende auswirken können, auf ein allgemeines Prinzip zu schließen und daraus bezüglich der Klagebefugnis der von solchen Maßnahmen Betroffenen positive Schlüsse zu ziehen. Wenn, so wurde argumentiert, *de lege lata* in gewissen Ausnahmefällen auch Klagen seitens der Käufer oder anderer außerhalb der Montangewalt Stehender zugelassen seien, so sei das als ein Beweis für eine diesbezügliche Grundauffassung des Vertrages zu werten. Daher müßten Klagen

²⁰⁾ Etwa von Vignes, *Les recours juridictionnels des entreprises privées contre les décisions de la Haute Autorité du Plan Schuman*, in: *Acheteurs (Revue mensuelle)*, 1952 N^o 11 und 12, S. 28 ff. bzw. 29 ff., und ebenso von Steindorff, *Juristenzeitung* 1953, S. 719.

solcher Kläger auch dort zulässig sein, wo – bei Vorliegen einer Rechtswirkung nach außen – der Vertrag darüber keine ausdrückliche Bestimmung trifft.

Dagegen ist ein grundsätzlicher systematischer Einwand zu erheben, der auch allgemein von Bedeutung sein dürfte. Nach dem Montanvertrag und der ihn ergänzenden Satzung des Gerichtshofs ist der Zugang zu diesem nicht etwa durch eine Generalklausel mit einer Klageform geöffnet. Es sind vielmehr eine ganze Anzahl von Klagen gegeben: zunächst etwa die Nichtigkeitsklage mit der anschließenden Schadensersatzklage des Art. 34, sodann die Untätigkeitsklage des Art. 35, weiter die Anfechtungsklage gegen finanzielle Sanktionen und Zwangsgelder (Art. 36), die allgemeine Amtshaftungsklage des Art. 40 mit ihren zwei Varianten u. a. m., um nur die wichtigeren verwaltungsgerichtlichen Streitwege zu nennen, ganz abgesehen von den zahlreichen andersartigen, die hier beiseite bleiben können. Es handelt sich bei der Montangerichtsbarkeit um eine Art von *Aktionensystem*²¹⁾. Jede einzelne Klagemöglichkeit ist dabei unter ganz bestimmte Voraussetzungen gestellt. Der Kreis der Klagebefugten ist jeweils verschieden geregelt, und die Prüfungskompetenz des Gerichtshofs ist ebenso in eigener Weise geordnet. Soweit also irgendwelche Ausnahmebestimmungen bezüglich der Klagebefugnis Außenstehender herangezogen werden sollen, um damit im obigen Sinne zu argumentieren, so können das, wenn überhaupt, nur solche sein, die den Kreis der zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage (und keiner anderen) Berechtigten anders und weiter ziehen als es in Art. 33 Abs. 2 des Vertrages allgemein geschehen ist.

Damit scheiden im Zusammenhang dieser Überlegungen alle die Ausnahmebestimmungen aus, die bei anderen als Nichtigkeitsklagen die Klagebefugnis auch auf Außenstehende, nicht der Montanhoheit unterstehende Händler und Verbraucher ausdehnen. Das gilt z. B. für Art. 66 Ziff. 6 letzter Absatz, Art. 65 Ziff. 5 in Verbindung mit Art. 80 Halbsatz 2 (worunter aber nicht auch die Verbraucher und nicht auch der sogenannte »Platzhandel« fallen) und ebenso für die etwas versteckte Vorschrift des Art. 43 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs. Denn in allen diesen Fällen bezieht sich die Ausdehnung lediglich auf Klagen gegen die Festsetzung von geldlichen Sanktionen nach Art. 36 des Vertrages. Ebenso bleiben außer Betracht die ganzen Bereiche der Amtshaftungs- und auch der Untätigkeitsklage. Dagegen liegen in Art. 63 Ziff. 2 letzter Satz und 66 Ziff. 5 Abs. 2 des Vertrages Ausweitungen des Kreises der Klageberechtigten vor, die sich auf die Nichtigkeitsklage beziehen und daher vorliegend relevant sind. In beiden Fällen

²¹⁾ Dazu Schlochauer, a. a. O., S. 397.

werden aber bestimmte montanfremde Unternehmen, wie – im ersteren – die Erstkäufer, die sich Diskriminierungen haben zuschulden kommen lassen, und – im zweiten – etwa eine chemische Fabrik, die sich an einem unzulässigen Montanzusammenschluß beteiligt hat, von besonderen, sich gerade auch gegen sie richtenden Maßnahmen der Hohen Behörde betroffen, weshalb etwa auch die Belieferungsbeschränkungen, die im ersteren Falle verfügt werden können, den fraglichen Abnehmern besonders zu notifizieren sind (Art. 43 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs). Beidemale handelt es sich auch nicht um generelle, sondern um spezielle Anordnungen, die diese Außenstehenden, um mit den Worten des Art. 33 Abs. 2 zu sprechen, »individuell betreffen«. Ihnen sollte eine Klagemöglichkeit über den allgemeinen Grundsatz der letzteren Bestimmung hinaus gewährt werden. Nicht jedoch beziehen sich diese ausnahmsweisen Klagemöglichkeiten auf Anordnungen genereller Art, auf *a l l g e m e i n e* Entscheidungen der Hohen Behörde. Eine solche steht bekanntlich bei der E. 25/53 zur Debatte. Aus den beiden zuvor zitierten, an sich als relevant anerkannten Ausnahme- bzw. Ausweitungs-Regelungen läßt sich daher für unseren Sachverhalt nichts gewinnen. Denn die Regel des Art. 33 Abs. 2 besagt bezüglich der sich individuell auswirkenden Entscheidungen, daß sie im Wege der Nichtigkeitsklage von *P r o d u z e n t e n* und deren Verbänden angegriffen werden können; in den fraglichen Ausnahmefällen wird dieses Recht auf *K ä u f e r* und zum Teil wohl auch auf *V e r b r a u c h e r* (»jeder unmittelbar Beteiligte . . .«) ausgedehnt. Eine entsprechende Ausdehnung bezüglich allgemeiner Entscheidungen der Hohen Behörde findet sich jedoch im Bereich der Nichtigkeitsklage nirgends. *Schlochauer* (a. a. O., S. 402) hat recht mit seiner lapidaren Feststellung, daß montanfremde »Außenstehende« Verordnungen der Hohen Behörde überhaupt nicht und Verfügungen in nur zwei Fällen (den von uns genannten) anfechten können. Es scheint uns übrigens auch eine recht seltsame juristische Argumentation zu sein, wenn gegenüber einer klaren Regelnorm zwei Ausnahmebestimmungen benützt werden, um daraus einen allgemeinen Schluß zu ziehen, der, wäre er richtig, die Regelnorm praktisch wieder aufheben würde. Die Literatur ist daher auch dieser Argumentation nicht gefolgt und behandelt die angeführte »Käuferklage« des Art. 63 Ziff. 2 letzter Satz sowie die Klagemöglichkeit des Art. 66 Ziff. 5 Abs. 2 als das, was sie tatsächlich sind, nämlich einfache Ausnahmen von der allgemeinen Regel des Art. 33 Abs. 2²²⁾.

Aus einem weiteren Grund kann der im vorigen bekämpften These nicht

²²⁾ Etwa *Jerusalem*, a. a. O., S. 48 und *Bayer*, *Das Privatrecht der Montanunion*, *RabelsZ.* Bd. 17 (1952), S. 359, sowie aus der französischen, belgischen und englischen Literatur: *De Richemont*, a. a. O., S. 390, 430 f.; *La communauté européenne du*

gefolgt werden. Sie arbeitet nämlich mit dem ebenso geläufigen wie bequemen Mittel der *Analogie*²³⁾. »Entsprechend« den ausdrücklich vorgesehenen Erweiterungen des Kreises der Klageberechtigten sollen Montanfremde, also Händler und Verbraucher oder dergleichen, zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen befugt sein, falls sich Entscheidungen der Montanexekutive auf sie auswirken, auch wenn dafür keine Vertragsbestimmungen nachgewiesen werden können. Die Analogie ist bekanntlich ein legitimes Mittel der Auslegung geschriebener Rechtssätze, indessen doch nur, soweit deren Inhalt unklar ist und damit einer besonderen Sinnermittlung bedarf. Ist dagegen der Sinn einer Norm evident, wie es bei Art. 33 Abs. 2 in dem uns beschäftigenden Zusammenhang der Fall ist, so entfällt die Notwendigkeit ihrer Auslegung und verbietet sich die Anwendung der Methode analoger Rechtsermittlung²⁴⁾. Davon abgesehen wird die Analogie auch zum Zweck der Ausfüllung etwa vorhandener »Rechtslücken« herangezogen. Auch von einer solchen kann bei unserer Frage nicht die Rede sein. Die Vertragsparteien haben, das ist von uns dargelegt worden, das Problem der Klagemöglichkeit Montanfremder durchaus erkannt; es war auch im voraus zu erkennen, und die Bestimmung des Art. 33 Abs. 2 wurde gleichwohl so getroffen, daß Außenstehende, Händler und Verbraucher, zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen nicht zugelassen wurden.

Diese Gedanken werden gestützt durch Überlegungen, welche Rolle der *Analogie* im Recht der Montangemeinschaft überhaupt zukommt, besonders in dem ihrer Gerichtsbarkeit. Das Montanrecht im ganzen ist weder Völkerrecht noch *quasi*-Bundesstaatsrecht. Das erstere deswegen nicht, weil die Montanunion mehr ist als eine bloß staatenbündische Organisation. Andererseits sind die föderativen Rechtsbände nicht schon derart ausgebildet, jedenfalls nach dem heutigen Stande, daß von einer bundesstaats-ähnlichen Struktur gesprochen werden kann, ganz abgesehen von dem sachlich nur partiellen Hoheitsbereich. Es treffen vielmehr Elemente der einen (völkerrechtlichen) wie auch der anderen (bundesstaatsrechtlichen) Art in der Montangemeinschaft zusammen. Ihre Charakterisierung als »supranationaler« Rechtsgemeinschaft bringt zwar terminologisch eine gewisse Abgrenzung, besagt aber hinsichtlich der materiellen Wesenheit nicht allzu viel. Immerhin hat sich bezüglich der Auslegung von Rechtssätzen der Mon-

charbon et de l'acier (hrsg. vom Institut des relations internationales, Brüssel), Paris 1953, S. 224 Note 17; P. Reuter, La communauté européenne (etc.), Paris 1953, S. 90 – wenn auch mit einer gewissen Einschränkung; außerdem Rapport de la Délégation Française, 1951, S. 34/35; und schließlich Valentine, a. a. O., S. 61 ff.

²³⁾ So Steindorff in Nichtigkeitsklage (l. c.) S. 51/52 und Juristenzeitung 1953, S. 720.

²⁴⁾ Für das Völkerrecht etwa Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1948), S. 125; das ist eine allgemeingültige Feststellung.

tanunion ein Doppeltes herauskristallisiert: es wird gelehrt, daß eine restriktive Auslegung eher am Platze sei²⁵⁾ als eine extensive, und eine Heranziehung völkerrechtlicher Rechtsgedanken sei nicht ausgeschlossen²⁶⁾. Das Gebot restriktiver Auslegung ist zwar im Montanvertrag nicht ausgesprochen, wohl aber in Art. 6 Abs. 2 des Entwurfs eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft vom 10. März 1953. Der Artikel wird als ein allgemeiner Grundsatz für die Auslegung von Normen supranationaler Gemeinschaften angesehen werden dürfen und gibt damit einen weiteren Anhalt für unsere Ablehnung, den Art. 33 Abs. 2 des Montanvertrages über seinen Wortlaut hinaus auszuweiten. Bestimmend für diesen Grundsatz ist die Tatsache, daß in den supranationalen Gemeinschaften Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten zusammenfließen und nicht angenommen werden kann, diese hätten von ihrem Souveränitätsbestand mehr abgeben wollen, als in der Satzung der supranationalen Gemeinschaft ausdrücklich niedergelegt ist. Auch die Montangerichtsbarkeit konnte nur ins Leben treten, nachdem die Mitgliedstaaten entsprechende Teile ihrer nationalen Gerichtsbarkeit abgegeben und sie auf der höheren Ebene des Montanrechtes neu und originär konstituiert haben. Was sodann die Heranziehung völkerrechtlicher Rechtsgedanken in vorliegendem Zusammenhang betrifft, so ist darauf hinzuweisen, daß der Analogie im Völkerrecht bekanntlich nur mit großer Vorsicht ein Platz eingeräumt wird und daß besonders bei der Abgrenzung der Kompetenz internationaler Gerichtsinstanzen eher eine einengende Auslegung gutgeheißen wird²⁷⁾. Die Zulassung von Händlern und Verbrauchern zur Nichtigkeitsklage auf Grund von Art. 33 Abs. 2 des Vertrages würde aber eine entsprechende Ausweitung

²⁵⁾ Jaenicke, Bundesstaat oder Staatenbund, a. a. O., S. 80 ff., und Osterheld, a. a. O., S. 11 Anm. 12, beide ebenfalls unter Bezugnahme vor allem auf Art. 6 Abs. 2 der Satzung der Europäischen Gemeinschaft (s. Text im folgenden). – Wenn De Richeumont, a. a. O., S. 388 erklärt, es gebe keine Bestimmung, die vorsehe, daß der Text des Vertrages eng zu interpretieren sei, so hat er damit recht. Seine Bemerkung bezieht sich aber nur auf die Abgrenzung zwischen allgemeinen und individuellen Entscheidungen im Rahmen von Art. 33 Abs. 2. Bei der E. 25/53 handelt es sich unzweifelhaft um eine solche allgemeine Art.

²⁶⁾ Etwa der Bericht der französischen Delegation (oben Note 22 a. E.) S. 35, auch P. Reuter, Journal du Droit International, Année 80 (1953), S. 12. – Anders Jaenicke, diese Zeitschrift, Bd. 14, S. 767, aber wohl wieder abweichend in Bundesstaat oder Staatenbund, a. a. O., S. 104/105.

²⁷⁾ Aus der umfangreichen Literatur etwa Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, 1929, S. 84; Lauterpacht, The Function of Law in the International Community, Oxford 1933, S. 51 ff., 111 ff.; Guggenheim, a. a. O. Bd. 1, S. 128 ff.; Cavaré, Le droit international public positif Bd. 1 (1951), S. 202 ff. und neuerdings Bilfinger, Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge, Recht der internationalen Wirtschaft, Jg. 1 (1954/55), S. 57. – Ferner: Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, Serie A/B N° 46, S. 138 f.

der Jurisdiktion des Gerichtshofs mit sich bringen. Aus alledem ergibt sich, daß mit Hilfe der Analogie die Zulässigkeit der in unseren Streitverfahren erhobenen Klagen nicht begründet werden kann.

IV. Rechtsstaatliche Hypotheken?

Die einen Kläger unserer Streitverfahren haben eine These aufgestellt, die als die Lehre von den rechtsstaatlichen Hypotheken bezeichnet werden kann²⁸⁾. Die Hoheitsrechte, so etwa sagt diese Lehre, deren sich die Mitgliedstaaten begeben hätten, um sie auf die Montangemeinschaft zu übertragen, seien nicht als abstrakte Teile des Hoheitsbestandes – Rechtsetzungsgewalt, Rechtsprechungsgewalt usw. – sondern als konkrete Gestaltungen der jeweiligen Rechtsordnung zu begreifen. So wie sie in dem betreffenden nationalen Recht ihre Ausbildung im einzelnen erhalten hätten, so seien sie übergegangen. Hierzu gehörten auch Art und Umfang des Rechtsschutzes gegenüber einer etwaigen unrechtmäßigen Ausübung der übertragenen Teilgewalt. Was bei der supranationalen Gemeinschaft zusammengefloßen sei, sei nichts anderes als die Summe derjenigen Hoheitsrechte, die ihr von den Mitgliedstaaten zugegangen seien, könne dagegen kein Mehr sein, vom Standpunkt der der neuen Hoheitsgewalt Unterstehenden aus gesehen. Nach deutschem Recht etwa sei gegenüber einer Anordnung, wie sie die E. 25/53 darstelle, jedenfalls über Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes ein gerichtlicher Rechtsschutz gewährt. Ein solcher müsse, da die Rechtsetzungsmacht der Hohen Behörde sich aus den entsprechenden nationalen Rechtsgestaltungen gewissermaßen zusammensetze, auch auf der höheren Ebene der supranationalen Gemeinschaft durch den Gerichtshof gegeben sein. Demgemäß müsse er sich im Rahmen des Art. 33 Abs. 2 des Vertrages wiederfinden.

Diese Lehre, originell und in grundsätzlicher Hinsicht bedeutsam wie sie ist, zieht aus nicht unzutreffenden Voraussetzungen nicht zutreffende Folgerungen. Sie übersieht, daß juristische Sachverhalte nicht mit den Vorstellungen der Mathematik bewältigt werden können. Das Gemeinschaftsgebilde z. B. einer Kapitalgesellschaft ist nicht nur ein Mehr gegenüber den eingebrachten Gesellschafteranteilen, sondern zugleich auch ein *aliud*, die Staatsgewalt eines Bundesstaates stellt nicht nur die addierte Summe der Staats-

²⁸⁾ Es handelt sich um die Reederklage, die von Herbert Krüger, Hamburg, vertreten worden ist. – Die Lehre geht möglicherweise auf K. H. Klein, Die Übertragung von Hoheitsrechten, 1952, S. 22 ff., zurück. Andeutungen der gleichen Grundauffassung bei Osterheld, a. a. O., S. 12 Anm. 14, der z. B. nach Grundrechten im Rahmen der Montangemeinschaft fragt.

gewalten seiner Einzelstaaten dar²⁹⁾). Entsprechendes gilt für die supranationale Gemeinschaft. Bei ihrer Entstehung findet, von der innerstaatlichen Seite abgesehen, ein Doppeltes in einem einheitlichen Vorgang seine Verwirklichung: die Abgabe der nationalen Hoheitsrechte seitens der Gründer-Mitgliedstaaten und ihre Neukonstituierung auf dem Boden der supranationalen Gemeinschaft, verbrieft in deren Satzung. Eine solche Gemeinschaft ist eben nicht nur ein Vertragsverhältnis. Ihre Errichtung stellt einen »Gesamtakt« im Sinne Triepels dar, nur mit dem Unterschied, daß als Ergebnis nicht, wie im Rahmen seiner Lehre, ein Staatsgebilde, sondern eine überstaatliche Gemeinschaftsorganisation ins Leben tritt. In beiden Fällen ist die neue Rechtsordnung eigenständiger, rechtlich originärer Natur³⁰⁾. Sie braucht und kann infolgedessen in ihren Einzelheiten nicht mehr dieselben Merkmale aufweisen, wie sie die nationalen Rechtsordnungen gezeigt haben. Damit erscheint die Lehre von den rechtsstaatlichen Hypotheken als nicht haltbar und kann sie eine Begründung für die Zuerkennung einer Klagebefugnis an die montanfremden Händler und Verbraucher nicht abgeben.

Die in Frage stehende Lehre hätte übrigens vorliegend nur durchgreifen können, wenn es wirklich zuträfe, daß nach deutschem Recht eine abstrakte Normenkontrolle gegenüber einer Preisverordnung des Bundeswirtschaftsministers – das ist die Parallele zu der E. 25/53 – von seiten eines Staatsbürgers zulässig ist. Das ist nur in sehr begrenztem Umfang und unter ganz besonderen Voraussetzungen der Fall³¹⁾, was hier nicht vertieft werden kann. Hinzu kommt, daß die Lehre auch zu unmöglichen Konsequenzen führen würde. Denn sie würde bedeuten, daß

²⁹⁾ Dürig, Art. 2 des Grundgesetzes und die Generalermächtigung zu allgemeinpolizeilichen Maßnahmen: Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 79 (1953/54), S. 64.

³⁰⁾ Wir können Jaenicke, Bundesstaat oder Staatenbund, a. a. O., S. 95 f., nicht folgen, nach welchem die Existenz supranationaler Hoheitsbefugnisse nicht ohne gleichzeitige Begründung einer supranationalen „Staatsgewalt“ denkbar sei. Hier steht die Vorstellung einer Delegation zu sehr im Vordergrund und wird die Bedeutung der Neukonstituierung unterschätzt. Ähnlich ablehnend Bayer, a. a. O., S. 329.

³¹⁾ Über Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes nicht, weil dieser keinen Weg zu einer abstrakten Normenkontrolle – die inzidente scheidet hier aus – gegenüber einer Rechtsverordnung eröffnet; über die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit auf Grund von Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 des Grundgesetzes nicht, weil hier der Bürger keine Klagemöglichkeit hat; über die Verwaltungsgerichte nicht, außer auf Grund einer landesrechtlichen Partikularnorm (§ 25 süddeutsche Verwaltungsgerichtsgesetze), die aber kein allgemeines Prinzip der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit enthält; und über die Verfassungsbeschwerde zum BVG nur dann, wenn eine Grundrechtsnorm (oder eine der weiteren, in § 90 Bundesverfassungsgerichtsgesetz genannten Normen) verletzt wäre. Die Kläger hatten unter anderem Verletzung des Gleichheitssatzes gerügt. Das Instrument der Verfassungsbeschwerde wäre also die einzige denkbare „rechtsstaatliche Hypothek“, auf die man sich, sofern überhaupt zulässig, in diesem Zusammenhang stützen könnte.

sechs nationale Rechte, nämlich die aller Mitgliedstaaten, sozusagen in die Rechtsordnung der Gemeinschaft hineinragen und den Gerichtshof dazu zwingen würden, seine Entscheidungen über den Umfang des von ihm zu gewährenden Rechtsschutzes je nach dem nationalen Recht des betreffenden Rechtsuchenden mit auszurichten. Das würde natürlich zu großen Unterschieden führen, je nachdem welchem Mitgliedstaat der Rechtsuchende angehört, und ferner zu einer national differenzierenden Rechtsprechung durch ein und denselben Gerichtshof. Schließlich wäre, denkt man jene Lehre weiter, nicht einzusehen, warum nur bei der Gerichtsbarkeit die »Hypotheken« der nationalen Rechtsordnung zum Zuge kommen sollten. Auf dem Gebiet der Rechtsetzung durch die Hohe Behörde müßte an »parlamentarische Hypotheken«, etwa an die Notwendigkeit einer unmittelbaren parlamentarischen Repräsentation in der modernen Demokratie, den »Vorbehalt des Gesetzes«, den parlamentarischen Minderheitenschutz und dergleichen mehr gedacht werden. Das alles sind, in den Bereich des Montanrechts übersetzt, nicht vollziehbare Vorstellungen, die ebenfalls zeigen, daß jene Lehre neben den Dingen liegt.

Sie erweist sich jedoch in anderer Hinsicht als fruchtbar, allerdings nicht im Sinne derer, die sie aufgestellt haben, sondern im Sinne der hier vertretenen Meinung. Die Lehre sucht sich, grundsätzlich genommen, eine juristische Vorstellung von dem Vorgang der Entstehung der supranationalen Gemeinschaft zu machen, vor allem über Verzicht, Übertragung und Neukonstituierung der in Frage stehenden Hoheitsrechte. Ein solches Hoheitsrecht ist selbstverständlich auch die Gerichtsbarkeit, vor allem die, welche die Aufgabe der Rechtskontrolle gegenüber exekutiven Maßnahmen hat, die vorliegend besonders interessiert. *T h e o r e t i s c h* wäre es denkbar gewesen, daß man die Hohe Behörde durch Verfassungs- oder oberste Verwaltungsgerichte der Mitgliedstaaten hätte kontrollieren lassen. Das ist natürlich nicht geschehen, weil mit dem Montanvertrag eine eigenständige, über den Mitgliedstaaten stehende Gemeinschaftsorganisation begründet werden sollte. Damit wäre eine Rechtskontrolle durch nationale Instanzen nicht vereinbar gewesen. Außerdem wären dabei die Rechtsschutzformen und -möglichkeiten, je nach den nationalen Gerichtsverfassungs- und Prozeßordnungen, verschieden geworden – gleichfalls ein untragbares Ergebnis. Infolgedessen sind, in der sachlichen, persönlichen und geographischen Reichweite der Montanunion, Teile der nationalen Gerichtsbarkeiten ausgegliedert und auf die supranationale Ebene verlagert worden. Der Hauptteil blieb zurück, der ausgegliederte wurde im Gemeinschaftsrecht neu fundiert. Damit entstand ein *K o n k u r r e n z v e r h ä l t n i s* zwischen dem Bereich der nationalen Gerichtsbarkeiten und dem der supranationalen Gerichtsbarkeit. Alle

Normen des Montanvertrages, die Gerichtsbarkeit errichtet, Klagerechte eingeräumt und Rechtsschutzmöglichkeiten gewährt haben, sind daher gegenüber den nationalen Rechten entsprechenden Inhalts *Abgrenzungsnormen*³²⁾, die das Konkurrenzverhältnis in seinen Einzelheiten festlegen. Das ergibt sich z. B. *expressis verbis* aus Art. 40 Abs. 3 und 41 des Vertrages, gilt aber auch allgemein.

Ist dies richtig, so darf behauptet werden, daß bei streitiger Meinung über den Umfang der supranationalen Gerichtsbarkeit und des durch sie zu gewährenden Rechtsschutzes die *Vermutung* nicht für sie, sondern für die nationale Gerichtsbarkeit spricht, vor allem bei einem Sachverhalt wie dem in Betracht stehenden, bei dem es sich um die Rechtsschutzmöglichkeiten von nicht der Montanhoheit unterstehenden Dritten handelt. Es wird noch darzulegen sein, wie auch sie, und zwar zum Teil über die nationalen Gerichte, einen Rechtsschutz erlangen können, allerdings nicht im *direkten* Angriff gegen eine Entscheidung der Hohen Behörde. Würde der Gerichtshof in Ausweitung des Art. 33 Abs. 2 auch den Händlern und Verbrauchern eine Klagebefugnis einräumen, so schnitte er in entsprechendem Umfang ein Stück aus der nationalen Gerichtsbarkeit heraus. Das kann nach den dargelegten grundsätzlichen Erwägungen nicht zulässig sein. Auch aus diesem Grunde bedarf es bei der Abgrenzung des Kreises der Klageberechtigten einer Beschränkung auf den klaren, eng und nicht etwa weit auszulegenden Wortlaut des Vertrages. —

Damit glauben wir endgültig nachgewiesen zu haben, daß den Dritten, Händlern wie Verbrauchern, kein Recht zur Erhebung der Nichtigkeitsklage auf Grund von Art. 33 Abs. 2 zusteht, jedenfalls nicht gegenüber einer allgemeinen Entscheidung der Hohen Behörde, wie sie in der E. 25/53 vorliegt. Die erhobenen Klagen waren mithin unzulässig. Mit diesem Ergebnis befinden wir uns in Übereinstimmung mit dem weitaus größten Teil der Wissenschaft³³⁾. Nur von Wenigen wird diese Auffassung nicht geteilt³⁴⁾.

³²⁾ Im grundsätzlichen ebenso Ophüls, Neue Juristische Wochenschrift 1951, S. 696, und vor allem auch Matthies, a. a. O., S. 305 ff.

³³⁾ Rapport de la Délégation Française, S. 34 f.; La communauté européenne du charbon et de l'acier (hrsg. vom Institut des relations internationales, Brüssel), Paris 1953, S. 224 Note 17; Reuter, La communauté européenne (etc.), Paris 1953 S. 90 (mit Vorbehalt); Vignes, a. a. O., 1952 N° 12, S. 31; De Richemont, a. a. O., S. 388; Schlochauer, Archiv des Völkerrechts Bd. 3 (1951/52), S. 402; derselbe, Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Behörden, 1952, S. 32; Ule, a. a. O., S. 67, 68; Münch, a. a. O., S. 128; derselbe, Archiv des Völkerrechts Bd. 4 (1953/54), S. 250; Jaenicke, diese Zeitschrift Bd. 15 (1953/54), S. 311; Breitter, Der Gerichtshof der Montangemeinschaft und seine Anrufung bei fehlerhaften Organakten, 1952, S. 44, 82 (hektogr.), hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausl.

V. Behelfe und Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter

Gegenüber dem im Vorigen herausgearbeiteten Ergebnis erhebt sich die Frage, ob die Außenstehenden in einem Fall wie dem hier behandelten gänzlich schutzlos sind. Denn daß die E. 25/53 wesentliche Auswirkungen wirtschaftlicher und rechtlicher Art für die Händler und Verbraucher deutscher Bunkerkohle gehabt hat, unterliegt keinem Zweifel. Ihr Bedürfnis, die Rechtmäßigkeit jener Entscheidung der Hohen Behörde gerichtsseitig nachprüfen zu lassen, kann daher nicht bestritten werden, zumal die andere Seite, der montanunterworfenen deutschen Steinkohlenbergbau, verständlicherweise keinen Anlaß hatte, die ihm zugute gekommene Erlösverbesserung durch ein gerichtliches Vorgehen wieder in Frage zu stellen. Mangelnder Rechtsschutz trotz vorhandenem Bedürfnis – das war in der Tat einer der Vorwürfe, der teils offen, teils *implicite* in den Schriftsätzen unserer klagenden Parteien erhoben wurde. Eine in der Praxis etwa vorhandene Unzulänglichkeit vom Standpunkt der Rechtsbetroffenen aus kann aber allein niemals schwerer wiegen als der klare Gesetzeswortlaut, nicht für den Richter und auch nicht für eine juristische Betrachtung wie diese, die nur das bestehende Recht zu ermitteln hatte. Im übrigen ist auf jene Frage zu antworten: es sind tatsächlich Behelfe, Schutzmöglichkeiten, sogar Rechtsschutzmöglichkeiten mehrfacher Art vorhanden. Nur erlauben sie keinen direkten Angriff im Rechtsweg gegen einen allgemeinen Rechtsetzungsakt der Hohen Behörde, wie ihn die gegenwärtigen Kläger mit der Nichtigkeitsklage des Art. 33 Abs. 2 und der darin liegenden abstrakten Normenkontrolle durch den Gerichtshof beabsichtigt haben.

Was die außergerichtlichen Wege betrifft, so sind die Händler und Verbraucher im Beratenden Ausschuss – dessen Einfluß bekanntlich im Wachsen begriffen ist – vertreten und haben hier Gelegenheit, ihre Interessen zur Geltung zu bringen (Art. 18 und 19). Sie können auch außerhalb dieses Ausschusses gemäß Art. 46 von der Hohen Behörde jederzeit gehört werden und haben nebst ihren Verbänden das Recht, bei diesen Anregungen oder Bemerkungen vorzubringen. Im Rahmen des in Abs. 3 dieses Artikels in fünf inhaltreichen Punkten aufgeführten Arbeitsprogramms, welches die Hohe Behörde »im Benehmen« unter anderen

öffentl. Recht der Universität Hamburg; derselbe, Europäische Gerichtsbarkeit, 1954, S. 5 (Dokumente hrsg. von vorgenannter Forschungsstelle); schließlich Jerusalem, a. a. O., S. 49 Anm. 15.

³⁴⁾ Steindorff in den beiden öfter zitierten Arbeiten sowie die Kläger unserer Streitverfahren. Ähnlich weit, wenn auch nicht zu unserer konkreten Frage Stellung nehmend, Ophüls, Neue Juristische Wochenschrift 1951, S. 695, ebenso Der Betriebs-Berater 1952, S. 37.

mit den Händlern und Verbrauchern durchzuführen hat, dürften sich vielfältige Möglichkeiten, der Hohen Behörde gegenüber auf die Berücksichtigung ihrer Belange zu drängen, auch für diese Außenstehenden ergeben. Schließlich könnten sich Abgeordnete der Versammlung, eines Kontrollorgans der Hohen Behörde (Art. 20 ff.), oder Minister im Rat (Art. 26 ff.) bestimmter, auch nationaler Verbraucherinteressen annehmen und sie mindestens ins Feld führen. Zugegeben, daß allen diesen außergerichtlichen Wegen etwas Vages anhaftet und daß daher die Erfolgsaussichten, wenn sie in der einen oder anderen Angelegenheit beschritten werden, entsprechend ungewiß sind. Auch werden sich die Auseinandersetzungen hier mehr auf wirtschaftlichem als auf juristischem Boden bewegen; ebenso fehlt der prozeßmäßig geregelte Zwang für die Hohe Behörde, Rede und Antwort zu stehen, wie es vor dem Gerichtshof der Fall ist, und schließlich die unabhängige Entscheidungsinstanz. Gleichwohl sollte man diese verschiedenen Möglichkeiten in ihrer praktischen Wirksamkeit nicht gering einschätzen. Die »Gegenvorstellung« und die »formlose Beschwerde« haben im Verwaltungsrecht, neben den eigentlichen Rechtsmitteln, gleichfalls einen Platz gefunden und erweisen täglich ihre Nützlichkeit. Schutz braucht nicht immer in der Form des Rechtsschutzes oder gar des gerichtlichen Rechtsschutzes gewährt zu werden, wenn dieser natürlich auch die *ultima ratio* für den in seinen Rechten Betroffenen darstellt.

Bei den gerichtlichen Möglichkeiten ist an erster Stelle die Staatenklage nach dem 1. Absatz von Art. 33 zu nennen. Was liegt näher, als wenn gewisse, nicht der Montanhoheit unterstehende Gruppen, die sich durch eine Maßnahme der Hohen Behörde in ihren Rechten oder Interessen verletzt fühlen, sich zu ihrer Regierung begeben und diese veranlassen, für sie die Nichtigkeitsklage zu erheben? Es bedarf dazu nicht eines besonderen staatlichen Eigeninteresses³⁵⁾, es genügt, wenn die Regierung des betreffenden Mitgliedstaates sich mit den Belangen ihrer Staatsbürger, seien sie montanunterworfen oder Außenstehende, identifiziert und sie zu den ihrigen macht. So ist es z. B. bei den beiden ersten, vor dem Gerichtshof zur Durchführung gelangten Streitverfahren (siehe oben Anm. 3) gewesen. Die Staatenklage nach Abs. 1 bietet auch insofern größere Aussichten, als hier alle vier Klagegründe angezogen werden können und nicht bloß Ermessensmißbrauch für den Fall, daß wie bei uns eine allgemeine Entscheidung der Hohen Behörde angegriffen wird. Gerade bei unserem Sachverhalt wäre die Staatenklage besonders am Platze gewesen. Denn die E. 25/53 griff unmittel-

³⁵⁾ Wohl herrschende Meinung, vgl. etwa Jerusalem, a. a. O., S. 19, und De Richemont, a. a. O., S. 388; anders Schlochauer, Archiv des Völkerrechts Bd. 3, S. 401. – Zu der Frage im allgemeinen Valentine, a. a. O., S. 57 f.

bar in das Gefüge des deutschen Preisrechtes ein und bewirkte dessen Änderung. Einen solchen »Eingriff« in die eigene Rechtsordnung seitens der supranationalen Gemeinschaft in Bezug auf seine Rechtmäßigkeit nachprüfen zu lassen, ist in erster Linie das Anliegen des betreffenden Mitgliedstaates. Damit wäre es zu einer abstrakten Normenkontrolle durch den Gerichtshof gekommen, aber nicht veranlaßt durch einen einfachen Bürger oder eine entsprechende Firma, sondern im Rahmen einer »Organstreitigkeit«, wie sie der grundsätzlichen Konzeption der Nichtigkeitsklage des Art. 33 entspricht und wie sie etwa auch im Recht der deutschen Bundesverfassungsgerichtsbarkeit vorgesehen ist. Freilich bedeutet die kurze Frist von einem Monat, innerhalb deren eine Nichtigkeitsklage angebracht werden muß (Art. 33 Abs. 3), eine gewisse Schwierigkeit. Sie dürfte aber doch einigermaßen ausreichend sein. Denn den Maßnahmen der Hohen Behörde gehen zumeist längere offizielle oder inoffizielle Verhandlungen mit den beteiligten Wirtschaftskreisen voraus, die auch den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht unbekannt sind und ihnen eine Prüfung ermöglichen, ob zu gegebener Zeit die Erhebung einer Klage von ihrer Seite in Frage kommt. Wird das *gravamen* der Wirtschaftskreise von deren Regierung nicht aufgenommen, lehnt sie es ab, eine Staatenklage zu erheben, so kann das rechtliche oder wirtschaftliche oder sonstige Gründe haben. In dieser innerstaatlichen Vorprüfung scheint uns ein heilsamer Schutz gegen leichtfertige Montanklagen zu liegen. Daß innerstaatlich, jedenfalls nach deutschem Recht und wohl auch nach dem der anderen Mitgliedstaaten, kein Recht darauf besteht, daß die eigene Regierung zur Klageerhebung schreitet, die beschwerten Wirtschaftskreise in dieser Hinsicht also keinen juristischen Zwang ausüben können³⁶⁾, erscheint selbstverständlich – jedenfalls für den, der eine vernünftige Ordnung des sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Lebens auch dann als gegeben ansieht, wenn es nicht allerorten von gerichtlichen Klagemöglichkeiten, von Prozeß, Urteil und Vollstreckung begleitet ist.

Falls die Nichtigkeitsklage von der Regierung des betreffenden Mitgliedstaates erhoben wird, können sich Montanunterworfenen und Außenstehende, z. B. Händler oder Verbraucher, des Institutes der Nebenintervention bedienen und sich auf diese Weise am Streitverfahren beteiligen^{36a)}. Das ist in Art. 34 der Satzung des Gerichtshofs und in Art. 71 ff. seiner Verfahrensordnung vorgesehen. Dabei ist der Kreis, im Gegensatz zu dem der Klageberechtigten nach Art. 33 Abs. 2 des Vertrages, denkbar weit gezogen: »Natürliche und juristische Personen, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines dem Gerichtshof unterbreiteten Rechtsstreites haben«, sind zur

³⁶⁾ Dazu Steindorff, Juristenzeitung 1953, S. 721.

^{36a)} Vgl. dazu Valentine, a. a. O., S. 155 f.

Nebenintervention zugelassen. Hier ist nicht auf »Unternehmen« oder »Verbände« im Sinne der Legaldefinitionen des Vertrages abgestellt; hier wird nicht zwischen Montanunterworfenen und Außenstehenden unterschieden; hier bedarf es als Voraussetzung für den Zugang zum Gerichtshof nicht der Verletzung eigener Rechte oder rechtlich anerkannter Interessen. Genügend ist vielmehr ein einfaches »berechtigtes Interesse am Ausgang des Rechtsstreites«. Dies allerdings hätten unsere Kläger gehabt, sofern die deutsche Bundesregierung gegen die E. 25/53 die Nichtigkeitsklage erhoben hätte. Sie hätten dann auch ihre Anliegen selbst dem Gerichtshof unterbreiten, auch selbst vor ihm auftreten und damit die Aussichten für ein obsiegendes Urteil vermehren können. Sicherlich steht diese ganze Möglichkeit unter der schwerwiegenden Voraussetzung einer Klageerhebung durch die eigene Regierung. Entschließt sich diese nicht zu einem solchen Schritt, so dürfte das ein Hinweis dafür sein, daß ihre Vorprüfung, von der wir gesprochen haben, ergeben hat, eine Klage komme nicht in Frage, weil das wirtschaftliche Vorbringen dafür nicht ausreicht oder weil das rechtliche Vorbringen keine Aussicht auf Erfolg biete.

Schließlich ist noch an die Möglichkeit eines innerstaatlichen zivilrechtlichen Rechtsstreites zu denken, dessen Ausgang von der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit eines Beschlusses der Hohen Behörde abhängt. Es handelt sich um den Fall des Art. 41 des Vertrages, durch welchen die nationalen Gerichte gehindert werden, *incidenter* über die Gültigkeit einer Maßnahme von Organen der Montangemeinschaft zu erkennen. Wäre aus dem Kreis unserer Kläger eine Firma etwa nicht bereit gewesen, den neuen höheren an Stelle des bisherigen Vorzugspreises für eine bestimmte Kohlenpartie nach dem 1. April 1953 zu bezahlen, und darauf von dem Lieferanten vor dem deutschen Gericht Leistungsklage erhoben worden, oder hätte diese Firma eine entsprechende Feststellungsklage erhoben³⁷⁾, so wäre das Verfahren nach Art. 41 (in Verbindung mit Art. 79 ff. der Verfahrensordnung) in Gang gekommen und hätte unweigerlich zu einer *Vorabentscheidung* des Gerichtshofs über die Gültigkeit der E. 25/53 geführt. Auf die hierbei in Frage kommenden prozessualen Einzelheiten braucht nicht eingegangen zu werden. *Mathies* (a. a. O.) hat sie neuerdings sorgfältig untersucht und einleuchtend dargelegt^{37a)}. Hervorzuheben ist

³⁷⁾ Entgegen dem Zweifel von *Jerusalem*, a. a. O., S. 49 Anm. 15, bestehen gegen die Zulässigkeit eines solchen innerstaatlichen Prozesses keine Bedenken, auch wenn damit letztlich eine Vorabentscheidung des Gerichtshofes auf Grund von Art. 41 herbeigeführt werden soll. In unserem – gedachten – Beispiel würden die Parteien in echter Weise darüber streiten, welches der rechtlich zulässige Preis ist, was wiederum nur an Hand der E. 25/53 entschieden werden kann.

^{37a)} Dazu auch *Valentine*, a. a. O., S. 122 ff.

nur, daß vermutlich nicht das angerufene nationale Gericht, sondern die Partei, die vor ihm die Gültigkeit der Entscheidung der Hohen Behörde bestreitet, auf Grund des Aussetzungsbeschlusses jenes Gerichts den Gerichtshof der Montanunion mit der Angelegenheit befassen muß. Hierbei hat sie Gelegenheit, ihre Rechtsauffassung vorzubringen, die anschließend dem Gerichtshof unterbreitet wird. Wegen des »objektiven« Charakters dieses Vorlegungsverfahrens kommt ihr dabei allerdings keine eigentliche Parteirolle zu. Aber es ist doch offensichtlich, daß sie damit einen indirekten Weg zum Gerichtshof beschreiten kann, den sie selbst in der Hand hat, und dessen Beschreitung, anders als bei der Nebenintervention, nicht von einem Vorgehen ihrer Regierung abhängt. Bezüglich der Klagegründe unterliegt sie nicht den Beschränkungen von Art. 33 Abs. 2 des Vertrages, sie kann ihre Behauptung der Ungültigkeit der Maßnahme der Hohen Behörde auch auf einen anderen Grund, nicht bloß Ermessensmißbrauch, stützen. Schließlich spielt bei dem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 41 auch die kurze Frist von einem Monat keine Rolle, jedenfalls soweit die Gültigkeit von allgemeinen Entscheidungen in Zweifel gezogen wird. All das zeigt, daß mit diesem Wege eine sehr beachtliche, praktisch wirksame, wenn auch etwas langwierige Rechtsschutzmöglichkeit gegeben ist. Montanfremde sind also keineswegs schutzlos. Nur ist ihnen, insbesondere bei Rechtsetzungsakten der Hohen Behörde, der unmittelbare Angriff gegen die Norm und der direkte Zugang zu dem Gerichtshof verwehrt.

VI. Abschließende Bemerkungen

Das Thema unserer Abhandlung sowie der ganze Problemkreis, den wir seinetwegen durchschritten haben, bedürfen noch einer abrundenden Beleuchtung unter weiterreichenden Aspekten.

Sie führt in erster Linie zu der Feststellung, daß es offensichtlich sehr schwierig ist, die Grenzen zwischen der neuen supranationalen Hoheitsgewalt bzw. dem ihr unterliegenden Bereich auf der einen Seite und dem der bestehenden nationalen Hoheitsgewalt unterliegenden Bereich auf der anderen Seite zu ziehen, beides von den ihnen jeweils unterstehenden Personen, Firmen, Wirtschaftskreisen usw. (einschließlich ihrer jeweiligen Sachgüter) aus gesehen³⁸⁾; jedenfalls so zu ziehen, daß die Grenzen nicht nur juristisch-

³⁸⁾ H. K r a u s , Die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Festgabe für Smend, 1952, S. 199, hat für diesen Sachverhalt die einprägsame Formulierung gefunden: „Sie [die Untertanen der zur Montangemeinschaft verbundenen Staaten] sind durch die Montanverfassung in ein doppeltes Rechtsverhältnis gestellt, nämlich einmal ein solches zur Gemeinschaft, zum anderen zu den einzelnen Montanstaaten.“

abstrakt in Ordnung, sondern daß sie vor allem auch in der Wirklichkeit praktikabel sind. Die Notwendigkeit solcher Grenzziehung liegt auf der Hand. Sie folgt aus der Tatsache, daß die Gründerstaaten der Montanunion sich eines Teiles ihrer Hoheitsrechte, eines bestimmten und daher limitierbaren Ausschnittes aus ihrem allgemeinen Aufgabenbereich, begeben und diese Teile auf der höheren Ebene der supranationalen Gemeinschaft als »Montangewalt« neu begründet haben. Diese wurde damit, um ein Bild zu gebrauchen, in die Lage versetzt, durch den sonst undurchdringlichen »Souveränitäts-Mantel« der Mitgliedstaaten hindurch- und in die staatliche Sphäre hinabzugreifen. Sie ergreift hier, der tatsächlichen Absicht wie dem Verträge gemäß, zwar prinzipiell nur die montanunterworfenen Unternehmen, aber an der Grenzscheide konkurrieren die staatliche und die überstaatliche Gewalt, und die letztere wirkt in das »Gebiet« der ersteren vielfach hinüber und umgekehrt. Das ist vor allem deswegen so, weil wirtschaftliche Sachverhalte in Frage stehen. Ist doch die Wirtschaft als Ganzes ein Lebensbereich oder, dynamisch gesehen, ein Sozialvorgang, der sich durch eine verwirrende Fülle von mit- und ineinander verwobenen Fäden auszeichnet, bei dem fast jedes Faktum nähere, fernere und fernste Wirkungen hervorruft, bei dem aus kleinen Ursachen große Folgen, aus erwarteten unerwartete entstehen, kurz, ein Bereich mit vielseitigen, zum Teil ganz ungewöhnlichen »Kettenreaktionen«. Es ist daher durchaus verständlich, daß die Maßnahmen der Montanbehörde, obwohl nur an ihre Montanunternehmen gerichtet, sich vielfach über die eigentliche, im Vertrag vorgezeichnete Montansphäre hinaus auswirken. So war es auch in unserem Fall. Die Problematik der Zulässigkeit unserer Klagen spiegelt nichts anderes wider als die Problematik der Grenzen der Montangewalt. Da diese in der praktischen Wirklichkeit kaum zuverlässig gezogen werden können, wohl aber natürlich die Grenzen einer Klagebefugnis vor dem Gerichtshof (was sehr viel einfacher ist), und da beides nicht kongruent geregelt werden kann wegen der häufig unvermeidbaren Außenwirkung der Maßnahmen der Montanexekutive, mußte das Problem entstehen, welches, in seiner prozessualen Projektion, den Gegenstand dieser Untersuchung gebildet hat. Die ganze Konzeption der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, so wie sie in dem Vertrag ihren Niederschlag gefunden hat, erscheint – wenn dieser Ausdruck erlaubt ist – zu sehr »montan-introvertiert«, wenn auch die Verfasser des Vertrages die diesbezügliche Problematik sicher erkannt haben. Die für unsere Begriffe etwas gekünstelte Konstruktion der E. 25/53 (siehe unter II) ist z. B. eine Folge dieser Einstellung; als Gebot an den deutschen Verordnungsgesetzgeber wäre sie viel natürlicher gewesen, wie auch als Ab-

hilfsmittel dagegen eine Staatenklage der deutschen Bundesregierung. Auch die Regelung des Art. 33 Abs. 2 des Vertrages verrät, daß bei ihrer Abfassung der Blick zu sehr auf die »Innenseite« der Montanrechtsordnung gerichtet gewesen ist.

Andererseits muß man sich die Konsequenzen einer etwaigen Ausweitung des Kreises der Klageberechtigten im Rahmen dieser Bestimmung vergegenwärtigen. Nicht nur der gesamten Händlerschaft in Kohle und Stahl würde der direkte Weg zum Gerichtshof eröffnet werden. Das wäre bei den großen, noch aus der Zeit der Syndizierung stammenden Verkaufsorganisationen für Kohle (gleichgültig wie sich deren Schicksal endgültig gestalten wird), auch bei den Werkhandelsgesellschaften auf beiden Gebieten noch einigermaßen überschaubar. Aber darüber hinaus gibt es im Handel mit Montanerzeugnissen noch weitere, recht verschiedene Absatzstufen – bis hinab etwa zu dem sogenannten Kohlenplatzhandel – deren Firmen dann auch alle klagebefugt würden. In vermehrtem Umfang gilt dasselbe für die Verbraucherschaft. Bei der Kohle etwa könnten die Gas- und Elektrizitätswerke, auch die Karbid- und die Zementindustrie, bei Eisen und Stahl die ganze eisenverarbeitende, etwa die Maschinen- und die Fahrzeug-Industrie zu legitimen Klägern vor dem Gerichtshof der Montangemeinschaft werden, einschließlich natürlich ihrer Verbände. Ein schlichter Hausbrandverbraucher könnte sich schließlich als Nichtigkeitskläger vor dem Gerichtshof einfinden und müßte von diesem gehört werden. Denn was dem einen Händler oder Verbraucher billig ist, muß es auch dem anderen sein, und ob die Verbraucher gewerbliche sind oder Privatpersonen, macht grundsätzlich keinen Unterschied. – Diese hier nur umrissenen Konsequenzen einer Erweiterung der Klagebefugnis i. S. unserer Kläger erscheinen so außerordentlich, daß dem, von allen rechtlichen Bedenken abgesehen, aus praktischen Gründen nicht das Wort geredet werden kann. Eine solche Ausweitung würde mehr oder minder auf die Zulässigkeit einer Popularklage hinauslaufen (die bei den Vertragsverhandlungen ausdrücklich abgelehnt worden ist), vor allem wenn man berücksichtigt, welche geringe Anforderungen die – hier maßgebliche – französische Doktrin an das »Interesse« stellt, dessen behauptete Verletzung zur Erhebung einer Klage ausreicht. Der Gerichtshof der Montangemeinschaft ist eben doch mehr ein Staatengericht. Seine Ausbildung als Verwaltungsgericht ist spezieller Natur: nur den Montanunternehmen soll er Rechtsschutz bieten, die Außenstehenden werden im Grundsatz an die nationalen Gerichte verwiesen.

Gegenüber dem Vorwurf der Unvollkommenheit eines in dieser Weise geordneten Rechtsschutzes muß schließlich daran erinnert werden, daß ein durch die Geschichte belegbarer Zusammenhang besteht

zwischen dem Stand der allgemeinen Entwicklung eines politischen Gemeinwesens und dem Grad der Ausbildung seiner Rechtsschutzorganisation. Eine wohl ausgebildete Rechtsschutzorganisation ist immer ein Zeichen hoher Rechtskultur. Das gilt für staatliche Gemeinwesen und muß für überstaatliche gleichermaßen gelten. Je weiter ein solches Gemeinwesen in seiner öffentlichen Ordnung fortgebildet ist, desto vollkommener die Rechtsschutzeinrichtungen, die es denen zur Verfügung stellt, die der Macht seiner Organe unterliegen; je primitiver jene Ordnung, desto einfacher das Gerichtssystem. Sicherlich hatten die Gründer der Montanunion, die Mitgliedstaaten, auf Grund ihrer innerstaatlichen Erfahrungen hinreichende Vorstellungen von dem, was alles zu einem qualifizierten Rechtsschutz gehöre, um ihn als zeitgerecht erscheinen zu lassen. Aber es kann, im Hinblick auf den zuvor erwähnten Zusammenhang, in unseren Augen nicht Wunder nehmen, daß das junge, neuartige und auch als Experiment der europäischen Integration gedachte Gemeinwesen, wie es die Montanunion in ihrer heutigen Form darstellt, keinen so ausgedehnten Rechtsschutz bietet, wie es bei seinen Mitgliedstaaten der Fall ist, die in dieser Hinsicht auf eine Jahrhunderte alte Entwicklung zurückblicken können. Der Zukunft muß auch noch etwas zu vollbringen überlassen bleiben. Sollte sich herausstellen, daß die gegenwärtige Regelung des Art. 33 Abs. 2 des Vertrages – mit ihrem Ausschluß der Händler und Verbraucher von der Nichtigkeitsklage gegen allgemeine Entscheidungen der Hohen Behörde – sich als untragbar im Sinne der rechtsstaatlichen Forderungen erweist, so mag dem durch eine Änderung des Vertrages Rechnung getragen werden. Für diesen Fall werden dann genügend Erfahrungen zur Verfügung stehen, die es ermöglichen, den Kreis der Klageberechtigten so abzugrenzen, daß sowohl das Übel der Popularklage oder einer ihr praktisch gleichkommenden Rechtssituation vermieden, als auch den Belangen der der Montanhoheit nicht Unterworfenen, aber von ihr im Einzelfall gleichwohl Betroffenen Genüge getan wird³⁹⁾.

³⁹⁾ Nach dem Abschluß der obigen Arbeit sind am 10. 2. 1955 zwei weitere Urteile des Gerichtshofes ergangen, nämlich in dem Rechtsstreit Nr. 3/54 zwischen der *Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (Assider)* und der *Hohen Behörde* sowie in dem weiteren Nr. 4/54 zwischen dem *Verband Industrie Siderurgiche Associate (I. S. A.)* und der *Hohen Behörde* (Amtsblatt 1955, S. 627 ff.). Mit Nichtigkeitsklagen angegriffen wurden hier dieselben Entscheidungen der Hohen Behörde, welche den Gegenstand der beiden ersten Urteile des Gerichtshofes gebildet haben (oben S. 230, Anm. 3). Das Thema unserer Abhandlung stand dabei nicht zur Debatte, weil die Kläger beidemale unbestritten *Produzentenverbände* im Sinne von Art. 48 des Vertrages waren. Aus dem Vorbringen der Kläger (*Affaire 3/54, Compte-rendu des Audiences publiques de la Cour des 8-9-10 novembre 1954, S. 8 ff.*) ist von Interesse das Argument: wenn man sich – d. h. in einer bestimmten Hinsicht – den Standpunkt der Hohen Behörde zu eigen mache, so würde das bedeuten, daß den Unternehmen, entgegen dem Sinn des Vertrages, ein geringerer Rechtsschutz gewährt werde als dies nach dem Heimatrecht der Mitgliedstaaten, insbeson-

dere nach italienischem Recht, der Fall sei. Das ist der gleiche Ausgangspunkt, wie er der von uns unter IV behandelten These von den rechtsstaatlichen Hypotheken zugrunde liegt. Der Gerichtshof ist darauf aber nicht eingegangen. – Beachtlich ferner die Feststellung des Gerichtshofes, daß die in den Streitsachen Nr. 3/54 und Nr. 4/54 angegriffenen Entscheidungen der Hohen Behörde allgemeine Entscheidungen seien (Amtsblatt 1955, S. 628 bzw. S. 632). Gleiches wäre hiernach wohl auch für unsere Entscheidung Nr. 25/53 anerkannt worden. Im übrigen bringen die neuen Urteile einige wichtige Erkenntnisse für die Auslegung von Art. 33 Abs. 2 des Vertrages, die für unser engeres Thema jedoch nicht von Bedeutung sind.

Gleichfalls nachträglich erschienen sind die Conclusions des General-anwaltes Lagrange zu den sämtlichen vier bisher entschiedenen Rechtsstreitigkeiten (Compte-rendu des Audiences publiques de la Cour des 10 et 11 novembre 1954). Sie enthalten eine ebenso eingehende wie ausgezeichnete Darstellung des gesamten diesbezüglichen Streitstandes und seiner rechtlichen Probleme. Gegenüber unseren Ausführungen (oben S. 234) interessant etwa die allerdings wohl nicht endgültigen Bemerkungen (a. a. O., S. 23) zu der Frage, ob Kaufverträge über Kohle oder Stahl, deren Preisstellung den Preis-Entscheidungen der Hohen Behörde nicht entspricht, nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates nichtig sind oder nicht. Darüber hinaus dürfte die von L. gebrachte Analyse des rechtlichen Gehaltes von Art. 33 Abs. 2 des Vertrages von richtungweisender Bedeutung werden für die künftige Auslegung dieser Bestimmung. Meisterhaft auch der Überblick über das Institut des Ermessensmißbrauches in den Rechten der verschiedenen Mitgliedstaaten. Gegen Ende seiner Darlegungen (a. a. O., S. 70 f.) spricht sich L. auch gegen eine extensive, die Vertragsbestimmungen ausweitende Auslegung von Art. 33 Abs. 2 aus, und zwar insbesondere bezüglich der Abgrenzung des Kreises der Klageberechtigten. Es geschieht das zwar in einem anderen Zusammenhang als dem von uns behandelten, aber die ganze Art dieser seiner Argumentation stimmt mit der von uns gebotenen weithin überein. Dabei verweist auch er, soweit eine direkte Klagebefugnis vor dem Montangericht nicht gegeben ist, neben anderem auf den Weg eines Prozesses vor dem nationalen Richter und die sich hieran – nach Art. 41 des Vertrages – anschließende Möglichkeit einer Vorabentscheidung durch den Gerichtshof über die Inzidentfrage.