

Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion

Heinrich Matthies

I.

Nach Artikel 33 Absatz 1 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag)¹⁾ können die Mitgliedstaaten und der Rat Entscheidungen und Empfehlungen der Hohen Behörde wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften Verletzung des Vertrages oder irgend einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs mit der Nichtigkeitsklage anfechten. Der Artikel bestimmt weiter:

« . . . Toutefois, l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues lesdites décisions ou recommandations, sauf s'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu d'une manière patente les dispositions du Traité ou toute règle de droit relative à son application.»

Die Bedeutung dieser Bestimmung ist leicht zu erkennen angesichts des Umstandes, daß das Einschreiten der Hohen Behörde in vielen Fällen von einer solchen »wirtschaftlichen Gesamtwürdigung« abhängig gemacht ist. Sie ist denn auch in der Literatur über den Gerichtshof durchweg mehr oder weniger ausführlich behandelt und recht unterschiedlich beurteilt worden. Es war vorauszusehen, daß sich der Gerichtshof bald mit dieser grundlegenden Bestimmung zu befassen haben würde; der Rechtsstreit der Niederländischen Regierung gegen die Hohe Behörde²⁾ gab ihm hierzu erstmals Veranlassung.

Ausgehend von der bisherigen Literatur und dem ersten praktischen An-

¹⁾ Bundesgesetzblatt 1952 II, S. 445-504.

²⁾ Vgl. unten S. 429 f.

wendungsfall soll im folgenden diese Bestimmung über die Begrenzung der gerichtlichen Nachprüfungsbefugnis untersucht werden. Die Untersuchung wird zu Vergleichen mit verwandten Erscheinungen nationalen Rechts führen, die gerade für das deutsche Recht wegen der bevorstehenden Neuregelung des Verwaltungsgerichtsverfahrens von besonderem Interesse sein dürften³⁾. Es werden darüber hinaus grundsätzliche Fragen aufgeworfen werden, die allerdings im Rahmen dieser Abhandlung bei weitem nicht erschöpft werden können.

1. Aus der bisherigen Literatur seien nur drei Stellungnahmen ausgewählt⁴⁾:

Reuter⁵⁾ und Ule⁶⁾ scheinen zwar darüber einig, daß Art. 33 Abs. 1 Satz 2 EGKS-Vertrag die Nachprüfung einer wirtschaftlichen Gesamtwürdigung durch den Gerichtshof grundsätzlich ausschließe. Die möglichen Ausnahmen hält jedoch Ule für so eng, daß sie praktisch keine Bedeutung hätten; die Regelung sei daher als bedenklicher Rückschritt gegenüber rechtsstaatlichen Grundsätzen zu bewerten. Dagegen glaubt Reuter gerade umgekehrt, die Ausnahmen seien so zahlreich, daß von dem Grundsatz praktisch nicht viel übrig bleibe; es genüge, daß ein Staat oder ein Unternehmen gegen den Vertrag verstoße, um die Befugnis des Gerichtshofs von allen Beschränkungen zu befreien⁷⁾. Jaenicke⁸⁾ schließlich rechtfertigt die Lösung als angemessen und betont vor allem, daß der Gerichtshof » auf jeden Fall «⁹⁾ das wirtschaftliche Urteil der Hohen Behörde daraufhin nachprüfen kann, »ob es nicht etwa auf einer offensichtlichen Verkennung des Inhalts der im EGKS-Vertrag festgelegten Richtlinien . . . oder auf einer

³⁾ Darauf hat Ule: Der Gerichtshof der Montanunion als europäisches Verwaltungsgericht (Deutsches Verwaltungsblatt 1952, S. 72), bereits allgemein hingewiesen.

⁴⁾ Vgl. außer den im weiteren Text Genannten besonders Jerusalem: Das Recht der Montanunion, Frankfurt/Main 1954, S. 50-54; Lagrange: La Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Revue du Droit public et de la Science politique, Bd. 70, 1954, S. 417-435, besonders S. 425-427); Münch: Die Gerichtsbarkeit im Schumanplan (Festschrift für Laun, Hamburg 1953, S. 123 ff., 130 f.); Schlochauer: Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Archiv des Völkerrechts, Bd. 3, S. 385-414); Valentine: The Court of Justice of the European Coal and Steel Community, Den Haag 1955, S. 79-83; vor allem aber Steindorff: Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Frankfurt/Main 1952, vgl. unten Anm. 47 (besprochen in dieser Zeitschrift Bd. 15, S. 310 ff.).

⁵⁾ Paul Reuter: La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953, Nr. 91, S. 91-93.

⁶⁾ Ule, a. a. O., S. 65 ff. und: Verwaltungsgerichte überstaatlicher und internationaler Organisationen (Deutsches Verwaltungsblatt 1953, S. 491-497).

⁷⁾ A. a. O., Anm. 18^{bis}.

⁸⁾ Günther Jaenicke: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (diese Zeitschrift, Bd. 14, S. 727 ff., 776 ff.).

⁹⁾ Hervorhebung vom Verfasser.

vertragswidrigen Zweckverfolgung . . . beruht«; er sieht also – im Gegensatz zu Reuter – die beiden in Art. 33 Abs. 1 Satz 2 genannten Fälle der offensichtlichen Rechtsverkennung und des Ermessensmißbrauchs überhaupt nicht als Ausnahmen (volle Nachprüfung) von einem Grundsatz (keinerlei Nachprüfung) an.

2. Dem erwähnten Rechtsstreit der Niederländischen Regierung gegen die Hohe Behörde ¹⁰⁾ lagen Höchstpreisentscheidungen ¹¹⁾ für Kohle zugrunde. Nach Art. 61 Abs. 1 lit. a kann die Hohe Behörde derartige Entscheidungen treffen, wenn »sie feststellt, daß eine solche Entscheidung zur Erreichung der in Art. 3, insbesondere in dessen Abs. c, genannten Ziele erforderlich ist«. Die Klägerin hatte unter anderem geltend gemacht, daß angesichts der großen Haldenbestände und der sinkenden Konjunktur Höchstpreise nicht notwendig gewesen seien, so daß die Hohe Behörde den Art. 61 offensichtlich verkannt habe; dieser Vorwurf genüge, um dem Gerichtshof die Würdigung wirtschaftlicher Tatsachen oder Umstände zu gestatten. Die Hohe Behörde verteidigte ihre gegenteilige Auffassung; in erster Linie wandte sie sich jedoch dagegen, daß der Gerichtshof ihre Beurteilung überhaupt nachprüfe; diese Ausnahme setze den vorherigen Beweis einer offensichtlichen Vertragsverkennung oder eines Ermessensmißbrauchs voraus.

In seinen Schlußanträgen führte der Generalanwalt ¹²⁾ aus, daß die offensichtliche Vertragsverkennung nicht zuvor bewiesen, sondern nur wie jeder andere Klaggrund vom Kläger geltend gemacht und rechtlich begründet sein müsse; alsdann finde die – auf das Vorliegen der behaupteten offensichtlichen Vertragsverkennung beschränkte – Nachprüfung statt. Ausgehend von dem Sinn, welcher der Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle zugrunde liegt, kommt er dann zu der Folgerung, daß der Richter in der Lage sein muß, eine offensichtliche Vertragsverkennung festzustellen, ohne seine eigene wirtschaftspolitische Auffassung an die Stelle der von der Hohen Behörde verfolgten Wirtschaftspolitik zu setzen; besonders strenge Anforderungen seien zu stellen bei der Frage, ob eine wirtschaftliche Maßnahme offensichtlich nicht notwendig oder nicht geeignet sei. Für den konkreten Fall wurde eine offensichtliche Vertragsverkennung verneint und dabei auch die praktische Bewährung der angefochtenen, für ein Jahr erlassenen Entscheidung sowie ihr Übergangscharakter herangezogen. Der Generalanwalt wies ferner darauf hin, daß die Wirtschaftspolitik der Hohen Behörde einer anderen Kontrolle, derjenigen durch die Gemeinsame Versammlung, unter-

¹⁰⁾ Nr. 6/54, Urteil vom 21. 3. 1955, Amtsblatt 1955, S. 666 ff.

¹¹⁾ Entscheidungen Nr. 18–20/54, Amtsblatt 1954, S. 267 ff.

¹²⁾ In diesem Verfahren war der Generalanwalt deutscher Staatsangehörigkeit *Roemer* tätig. Außer den Urteilen werden auch die Schlußanträge der Generalanwälte in der im Druck befindlichen Rechtsprechungssammlung des Gerichtshofs veröffentlicht.

liege. Um eine sachgemäße Entscheidung zu gewährleisten, sei eine weitgehende Untersuchungs- und Anhörungspflicht für die Hohe Behörde vorgeschrieben; die Erfüllung dieser Pflicht sei von Amts wegen und entsprechend streng zu prüfen.

Dem hat sich der Gerichtshof in seinem Urteil¹³⁾ im wesentlichen angeschlossen und dazu folgende Leitsätze aufgestellt:

Die Untersuchung der Marktlage unter Berücksichtigung der Struktur- und Konjunktürelemente stellt eine Würdigung im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 dar.

Der Gerichtshof hat eine solche Würdigung auf offensichtliche Verkennung der Bestimmungen des Vertrages zu prüfen, wenn dieser Vorwurf auf Indizien gestützt wird, die ihn als möglicherweise berechtigt erscheinen lassen. Die bloße Behauptung einer offensichtlichen Verletzung genügt hierzu nicht. Andererseits verlangt Art. 33 keinen vorherigen Beweis; ein solcher müßte vielmehr ohne weiteres zur Aufhebung der Entscheidung führen.

Der Begriff »offensichtlich« setzt voraus, daß die Verkennung der Bestimmungen des Vertrages einen gewissen Grad erreicht. Sie muß in einer Beurteilung der Entscheidung zugrunde liegenden wirtschaftlichen Lage bestehen, die, an den Bestimmungen des Vertrages gemessen, offensichtlich irrig ist.

Im Falle des Art. 61 Abs. 1 lit. a könnte eine offensichtliche Verkennung nur dann gegeben sein, wenn der Gerichtshof das Bestehen einer wirtschaftlichen Lage feststellt, aus der auf den ersten Blick hervorgeht, daß die angefochtene Entscheidung zur Erreichung der in Art. 3 des Vertrages, insbesondere in seinem Abs. c, genannten Ziele nicht erforderlich war.

Es erübrigt sich zu betonen, daß mit dieser Entscheidung die durch die betrachtete Bestimmung aufgeworfenen Fragen nur insoweit behandelt sind, als es für den konkreten Fall unumgänglich schien. Wie auch der Generalanwalt hervorgehoben hat, wird die allmähliche Herausbildung und Klärung der weiteren Praxis zu überlassen sein. Inzwischen ist in späteren Verfahren¹⁴⁾ wiederum eine offensichtliche Verkennung von Vertragsbestimmungen geltend gemacht worden, um den Gerichtshof zur Nachprüfung wirtschaftlicher Würdigungen zu veranlassen. Der Gerichtshof wird also bald Gelegenheit haben, die Grenzen seiner Nachprüfungsbefugnis in anderen Fällen abzustecken und gewisse Grundsätze herauszubilden.

¹³⁾ Urteil vom 21. 3. 1955 in dem Rechtsstreit Nr. 6/54 zwischen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Hohen Behörde (Amtsblatt, S. 666). Die nachstehenden Leitsätze sind der im Druck befindlichen Rechtsprechungssammlung, die vom Gerichtshof herausgegeben wird, entnommen; ihre Fassung lehnt sich an den Wortlaut des Urteils an.

¹⁴⁾ Rechtssachen 6/55, Klage des Unternehmensverbandes Ruhrbergbau vom 14. 5. 1955, vgl. Amtsblatt S. 760, und 8/55, Klage der «Fédération Charbonnière de Belgique» vom 27. 6. 1955, vgl. Amtsblatt, S. 853.

3. Überblicken wir das Material, von dem bisher berichtet worden ist, so bietet sich für die beabsichtigte Behandlung des Problems eine Zweiteilung an. In einem ersten Teil ist zu untersuchen, was die Worte bedeuten: »es sei denn, daß der Hohen Behörde der Vorwurf gemacht wird«, also *w a n n* und *w o r a u f*, d. h. unter welchen Voraussetzungen und rechtlichen Gesichtspunkten, eine wirtschaftliche Gesamtwürdigung, wie wir weiter abkürzend sagen wollen, gerichtlich nachgeprüft wird; es handelt sich um die vorwiegend prozessuale Seite der Frage. Ein zweiter Teil wird dann zu der Frage, in welchen Grenzen gegebenenfalls die Prüfung des Gerichtshofes stattfindet, einige Gesichtspunkte zu gewinnen versuchen, die bei der Beurteilung der Bestimmung und ihrer Anwendung zu berücksichtigen sind. Dabei kann der Ermessensmißbrauch als allgemeiner Anfechtungsgrund mit seinen besonderen Problemen außer Betracht bleiben, die Untersuchung wird sich also auf die »offensichtliche Verkennung von Vertragsbestimmungen« beschränken.

II.

1. Der Wortlaut des Art. 33 Abs. 1 verführt zu folgender dreistufigen Konstruktion:

Die Regel geht dahin, daß die gerichtliche Kontrolle sich auf die in Art. 33 Abs. 1 genannten vier Fehler (Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder irgendeiner bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm, Ermessensmißbrauch) erstreckt. Jedoch (*toutefois*) gelte für die wirtschaftliche Gesamtwürdigung eine Ausnahme, sie sei also überhaupt keiner Prüfung zugänglich. Hiervon gelte wiederum eine Gegen Ausnahme (*sauf si*) bei Erhebung der beiden genannten »Vorwürfe« (Ermessensmißbrauch, offensichtliche Verkennung der Vertragsbestimmungen oder anderer Rechtsnormen); dann also greife wieder die erste Regel ein¹⁵).

Diese Auffassung ist nur scheinbar logisch und kann nicht richtig sein. Soll es der Zweck der Vorschrift sein, den Gerichtshof auf Rechtskontrolle zu beschränken und ihn nicht zu einer »Oberverwaltungsbehörde« zu machen¹⁶), so erfordert es dieser Zweck keinesfalls, in *e i n e m* Falle die

¹⁵) »Für diesen Fall wird also die volle Nachprüfbarkeit wieder hergestellt«, so U l e, a. a. O., S. 69.

¹⁶) Vgl. die deutsche amtliche Begründung zum Vertragswerk (Deutscher Bundestag, I. Wahlperiode 1948, Drucksache Nr. 2401, Anlage 3), Kapitel 4 zu Art. 33, und «Rapport de la Délégation Française», Paris 1951, S. 35 f.; beide sind in den Schlußanträgen des Generalanwalts im Wortlaut zitiert.

Kontrolle einer wirtschaftlichen Gesamtwürdigung völlig auszuschließen; dagegen wird er verfehlt, wenn im anderen Falle eine volle Überprüfung stattfindet. Schließlich wäre das Kriterium für den Ausschluß oder die Zulassung der Nachprüfung, für diese dann oftmals prozeßentscheidende Frage, ungeeignet: der bloße Vorwurf könnte dafür nicht ausschlaggebend sein, ein vorheriger Beweis erübrigte bereits jede weitere Nachprüfung.

Zu einer zutreffenden Auslegung kann man vielmehr nur gelangen, wenn man die Frage nach der Nachprüfbarkeit einer wirtschaftlichen Gesamtwürdigung in einem größeren Rahmen sieht, nämlich innerhalb der Frage, unter welchen Voraussetzungen und worauf eine behördliche Entscheidung überhaupt gerichtlich nachgeprüft wird. Dabei soll die Klagebefugnis, das »Interesse«, als gegeben vorausgesetzt werden.

2. Die Nichtigkeitsklage des Montanvertrages ist gesetzestechisch dem französischen Verwaltungsrecht entlehnt. Ein kurzer Blick auf einige Grundsätze des französischen Verfahrensrechts wird daher für das Verständnis der betrachteten Vorschrift nützlich sein ¹⁷⁾.

Wie im deutschen Recht haben Verwaltungsmaßnahmen die Vermutung ihrer Gültigkeit und Rechtmäßigkeit für sich und können nur auf zulässige Klage hin aufgehoben werden. Es genügt jedoch nicht, daß eine Klage unter Darlegung der *Tatsachen* die Aufhebung eines Verwaltungsaktes als gesetzwidrig beantragt; die Klage muß vielmehr auch im einzelnen die *rechtlichen* Gesichtspunkte angeben, mit denen die Gesetzwidrigkeit begründet wird: Es müssen bestimmte Anfechtungsgründe, sogenannte *moyens*, dargelegt werden ¹⁸⁾. Die in den Vertrag übernommenen vier Fehlerkategorien – Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Gesetzesverletzung und Ermessensmißbrauch – sind die *cas d'ouverture* für den *recours pour excès de pouvoir*; sie sind die *in abstracto* zulässigen Anfechtungsgründe. Für den Einzelfall müssen sie konkretisiert werden; dabei können einem *cas d'ouverture* mehrere *moyens* entnommen werden, indem etwa die Gesetzwidrigkeit mit Verletzung mehrerer Gesetze (oder mehrerer Artikel desselben Gesetzes) begründet wird. Diese *moyens* – dazu kommen die *exceptions* der Gegenpartei – sind die durch die Klage aufgeworfenen Fragen, auf deren Entscheidung der Richter sich grundsätzlich zu beschränken hat. Am deutlichsten wird das vielleicht durch Beispiele

¹⁷⁾ Da die hier interessierenden Punkte auf ständiger und als selbstverständlich geübter Praxis beruhen, werden sie in der französischen Literatur nur gelegentlich gestreift. – Die «Ordonnance sur le Conseil d'Etat» vom 31. 7. 1945 (Journal Officiel 1945, S. 4770) verlangt für die Klageschrift in Art. 40 «l'exposé sommaire des faits et moyens».

¹⁸⁾ Vgl. z. B. Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat vom 21. 3. 1952, S. 172, *Arnould*: «Des conclusions à l'appui desquelles aucun moyen n'est énoncé, ne sont pas recevables»; vgl. dazu *Odent*: Contentieux administratif, Paris 1954, S. 391.

aus dem Zivilprozeß: Bei einer aus Vertrag begründeten Klage wäre eine Verurteilung aus *quasi-Delikt ultra petita*¹⁹⁾. Stützte man einen Herausgabeanspruch auf Verwahrung, so wäre eine Umstellung auf Leihe eine *cause différente*²⁰⁾.

Es gibt jedoch gewisse rechtliche Gesichtspunkte, die als *moyens d'office*, da *d'ordre public*, auch dann berücksichtigt werden, wenn der Kläger sie nicht geltend gemacht hat, so vor allem die Unzuständigkeit²¹⁾. Bisweilen wird auch das Klagevorbringen weitherzig ausgelegt, indem ihm die Geltendmachung eines nicht ausdrücklich genannten *moyen* entnommen wird. Schließlich führt die französische Auffassung naturgemäß dazu, daß die Anwälte vorsorglich alle nur denkbaren *moyens* anführen.

Im Ergebnis verlangt also das französische Recht vom Kläger über den Tatsachenvortrag und den Antrag hinaus eine weitere rechtliche Begrenzung des Streitgegenstandes, die ihre Entsprechung im Umfang der materiellen Rechtskraft findet. Dagegen geht das deutsche Recht von dem Grundsatz aus: *Da mihi facta, dabo tibi ius*. Indessen erfordert schon die Stellung des Antrags als der behaupteten Rechtsfolge Rechtskenntnisse, und selbst im Zivilprozeß ist nicht unbestritten, was unter dem »Grund des erhobenen Anspruchs« nach § 253 Abs. 2 Nr. 2 der Zivilprozeßordnung zu verstehen ist. In der Revision gehört zur Angabe der Revisionsgründe die Bezeichnung der verletzten Rechtsnorm (§ 554 Abs. 3 Nr. 2); ohne diese ausdrückliche Rüge darf ein Verfahrensmangel, der sich aus den vorgetragenen Tatsachen ergibt, nicht berücksichtigt werden. Im Verwaltungsprozeß sind die Anforderungen gering: nur nach dem süddeutschen Verwaltungsgerichts-

¹⁹⁾ Vgl. Paul C u c h e : Précis de procédure civile et commerciale, Paris 1951, S. 289, No. 312.

²⁰⁾ C u c h e , a. a. O., S. 393, No. 434; seit der Reform von 1935 jedoch keine *demande nouvelle*, daher wohl im *appel* zulässig, nicht mehr jedoch in der *cassation*.

²¹⁾ Als *moyen d'annulation* ist die Unzuständigkeit wohl überhaupt der einzige stets von Amts wegen zu berücksichtigende Nichtigkeitsgrund; so A l i b e r t : Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris 1928, S. 193: «L'incompétence est le moyen d'annulation le plus radical et plus ancien . . . ; il est . . . le seul moyen d'ordre public, c'est-à-dire le seul qui puisse et doive être suppléé par le juge, être par lui soulevé d'office». Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Grenze zwischen den einzelnen Kategorien von Nichtigkeitsgründen nicht streng zu ziehen ist und besonders schwerwiegende Verstöße anderer Art als eine Form der Unzuständigkeit ausgelegt werden können. – Weitere Rechtsgründe, die von Amts wegen berücksichtigt werden, finden sich unter den Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Klage; so die Innehaltung der Klagfrist und die Einrede der Rechtskraft als *fins de non-recevoir*. – Aus der Rechtsprechung des Conseil d'Etat vgl. als Beispiele, wo die Unzuständigkeit von Amts wegen berücksichtigt und aus diesem Grunde die angefochtene Entscheidung aufgehoben wurde: Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat, 16. 7. 1915, Lebon S. 239, C o u v e n e s ; 6. 1. 1954, Lebon S. 8 f., A n g e r a s. Das zweite Urteil wird von O d e n t (a. a. O., S. 557) zitiert; aus dem in der Sammlung wiedergegebenen Auszug ergibt sich allerdings nicht eindeutig, daß der Kläger die Unzuständigkeit nicht geltend gemacht hatte.

gesetz sollen die »Anfechtungspunkte« angegeben werden²²⁾. Dagegen ist für einen dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Antrag zwingend eine »Begründung« vorgeschrieben²³⁾; darunter sind nicht nur tatsächliche Angaben zu verstehen, sondern auch – in den meisten Fällen sogar vorwiegend – die Bezeichnung der Rechtsgründe, aus denen der Antragsteller seinen Antrag für gerechtfertigt hält²⁴⁾. In unserem Zusammenhang ist die Begründung aufschlußreich, die Geiger²⁵⁾ hierfür gibt: er zieht nicht nur den Rang der Streitbeteiligten, denen die rechtliche Prüfung des Sachverhalts zugemutet werden müsse, und Einzelvorschriften des Gesetzes heran, sondern betont die Besonderheit der Verfassungsgerichtsbarkeit, »bei der es weniger um die Feststellung eines bestimmten Sachverhaltes als um die rechtliche Würdigung, insbesondere um die Auslegung der Verfassung, geht«. Dies gilt vor allem für die Normenkontrollverfahren: wenn das Bundesverfassungsgericht um Feststellung ersucht wird, ob ein Gesetz mit der Verfassung vereinbar ist (§ 80 Abs. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz, nachfolgend abgekürzt: BVerfGG), ob eine Regel des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts ist und unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (§ 83 f. in Verbindung mit § 80 BVerfGG), ob ein Gesetz als Bundesrecht fortgilt (§ 86 BVerfGG), so kann man sich im wesentlichen nur eine rechtliche Begründung vorstellen. Bei der Verfassungsbeschwerde (§ 92 BVerfGG) sind die beanstandeten Maßnahmen oder Unterlassungen der öffentlichen Gewalt zu bezeichnen, der Schwerpunkt liegt aber in der rechtlichen Ausführung der Gründe, aus denen der Beschwerdeführer sich in einem Grundrecht oder diesem gleichgestellten Recht verletzt fühlt²⁶⁾.

Die französische Auffassung mag sich daraus erklären, daß dort noch

²²⁾ § 44 des im wesentlichen übereinstimmend in den Ländern Bayern (am 25. 9. 1946, GVBl. S. 281, Änderungsgesetz vom 30. 9. 1949, GVBl. S. 258, 274), Württemberg-Baden (am 16. 10. 1946, RegBl. S. 221) Hessen (am 31. 10. 1946, GVBl. S. 194, in der Fassung vom 30. 6. 1949, GVBl. S. 137) und Bremen (am 5. 8. 1947, GBl. S. 171) ergangenen Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit lautet: »Die Anfechtungsklage soll als solche bezeichnet werden. Sie muß einen bestimmten Antrag enthalten. Die Anfechtungspunkte und die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden« (Sartorius: Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Anhang 8, S. 17).

²³⁾ § 23 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (nachfolgend abgekürzt: BVerfGG) vom 12. 3. 1951 (BGBl. I, S. 243) lautet: »Anträge, die das Verfahren einleiten, sind schriftlich beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. Sie sind zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben«.

²⁴⁾ Geiger, Kommentar zum BVerfGG Anm. 2 zu § 23; Lechner: Kommentar zum BVerfGG 1954, Anm. 4a bb zu § 23: »Ein wesentlicher Gegenstand der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichtes sind Streitfragen abstrakter Art ...; hier kommt es nur auf Rechtsausführungen an« (Sperrung vom Verf.).

²⁵⁾ A. a. O.

²⁶⁾ § 80 Abs. 2 BVerfGG lautet: »Die Begründung muß angeben, inwiefern von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift die Entscheidung des Gerichts abhängig ist und mit welcher

heute der Prozeß in großem Maße Sache der Parteien ist: so wie Rechtsschutz allgemein nur auf Antrag gewährt wird, wird er grundsätzlich auch nur insoweit gewährt, als er in rechtlicher Hinsicht beantragt ist. Nach dem deutschen Ausgangspunkt, der den Zivil- und Verwaltungsprozeß beherrscht und nur im Verfassungsstreit stark in den Hintergrund tritt, steht dagegen der Schutz subjektiver Rechte im Vordergrund, der auch dem rechtsunkundigen Kläger zugute kommen soll. Die beiden Auffassungen führen natürlich zu einem abweichenden Begriff des Streitgegenstandes und zu einem Unterschied im Umfang der materiellen Rechtskraft des Urteils. – Im französischen Recht wird der objektive Charakter des *recours pour excès de pouvoir* betont – im Gegensatz zum *recours de pleine juridiction*, wo subjektive Rechte verfolgt werden. Hat der Kläger einmal das erforderliche *intérêt* und damit seine Klagebefugnis nachgewiesen, so tritt er sozusagen in den Hintergrund; nun wird – im Rahmen des Antrags sowie der geltendgemachten und gegebenenfalls der von Amts wegen zu berücksichtigenden *moyens* – nachgeprüft, ob der angefochtene Akt dem Gesetz entspricht. Streitgegenstand ist die Gesetzmäßigkeit des Aktes innerhalb der genannten Grenzen.

Für das deutsche Recht hat neuerdings N i e s e²⁷⁾ eine entsprechende Auffassung vertreten, ist jedoch durchweg abgelehnt worden²⁸⁾. Indessen scheint es einer erneuten Prüfung wert, ob man damit das Wesen des Verwaltungsprozesses nicht zutreffender erfaßt als mit Parallelen zum Zivilprozeß. Erkennt man die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes oder seiner Unterlassung als Streitgegenstand an, so kann man auf den Begriff eines »Aufhebungs- oder Vornahmeanspruchs« verzichten. Wenn der Kläger ein eigenes »Recht« und dessen generell mögliche Verletzung durch den Verwaltungsakt schlüssig darlegt, so ist die Klage zulässig; ihre Begründetheit hängt dann nur noch von der Rechtsfrage ab, ob der Akt tatsächlich rechtswidrig ist²⁹⁾. Der Tatsachenvortrag im Verwaltungsprozeß betrifft dann überwiegend die Klagebefugnis; daß die Feststellung von Prozeßvoraussetzungen

übergeordneten Rechtsnorm sie unvereinbar ist. Die Akten sind beizufügen«. § 92 BVerfGG lautet: »In der Begründung der Beschwerde sind das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die der Beschwerdeführer sich verletzt fühlt, zu bezeichnen«.

²⁷⁾ Über den Streitgegenstand bei Anfechtungs- und Vornahmeklagen im Verwaltungsprozeß (Juristenzeitung 1952, S. 353 ff.).

²⁸⁾ Vgl. z. B. U l e : Zum Verhältnis von Zivilprozeß und Verwaltungsprozeß (Deutsches Verwaltungsblatt 1954, S. 137–147); G e h r i n g : Streitgegenstand, Aktivlegitimation und Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsprozeß (Die Öffentliche Verwaltung 1954, S. 331 ff.).

²⁹⁾ Vgl. die Fassung des § 23 der Militärregierungsverordnung Nr. 165: »Die Anfechtung eines Verwaltungsaktes kann nur darauf gestützt werden, daß der Verwaltungsakt den Kläger in seinen Rechten beeinträchtigt, weil er rechtswidrig sei«; ferner die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts (Beschuß vom 1. 7. 1954, Ent-

Beweiserhebungen erfordern kann, ist nichts Ungewöhnliches. Dagegen besteht die Sachprüfung im Vergleich von zwei rechtlichen Texten, einem über- und einem untergeordneten, die auf ihre Vereinbarkeit zu prüfen sind. Soweit h i e r b e i Tatsachen streitig werden, rügt der Kläger eine unrichtige Tatsachenfeststellung, z. B. das Fehlen einer Tatbestandsvoraussetzung für das Eingreifen der Verwaltung, und damit eine von ihr begangene R e c h t s - verletzung³⁰⁾ – er legt nicht eine »Anspruchsgrundlage« dar.

Während die herrschende Meinung trotz Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes den e i n e n Kläger in der Sache abweisen, auf Klage eines a n d e r e n aufheben will, wenn der erste Kläger nicht in seinen Rechten verletzt ist, erscheint die Auffassung viel sachgemäßer, daß der erste Kläger nicht »betroffen« und deshalb zur Anfechtung dieses Verwaltungsaktes nicht befugt ist.

Auf diese Fragen kann hier nicht eingegangen werden. Jedenfalls läßt sich feststellen, daß auch das deutsche Recht um so höhere Anforderungen an die r e c h t l i c h e Begründung einer Klage oder eines sonstigen Gesuches stellt, je mehr das objektive Recht im Vordergrund steht.

3. Da der Gerichtshof der Montanunion die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags zu sichern hat (Art. 31) und der Vertrag offenbar die französische Auffassung vom Streitgegenstand der Nichtigkeitsklage zugrunde legt, erscheint auch nach deutscher Rechtsauffassung der rechtliche Begründungszwang angemessen. Es kommt hinzu, daß auch Entscheidungen mit Rechtssatzcharakter mit dieser Klage angegriffen werden können und daß als Parteien auch die Mitgliedstaaten und der Ministerrat der Gemeinschaft in Betracht kommen. Zwar spricht der Vertrag selbst nicht von *moyens*. Jedoch fordert Art. 22 der Satzung des Gerichtshofs³¹⁾ für die Klageschrift zwingend *un exposé sommaire des moyens invoqués* und Art. 29 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs³²⁾ wiederholt, daß die Klageschrift *les faits et moyens* enthalten muß. In der deutschen

scheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 4, S. 5): »Die form- und fristgerecht eingelegte Verfassungsbeschwerde ist zulässig, da der Beschwerdeführer geltend macht, durch das angefochtene Urteil in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt zu sein, und gerichtliche Entscheidungen dieses Grundrecht verletzen können«. – Geiger, a. a. O., Anm. 1 zu § 64, sagt zu Recht, dort bildeten (anders als im Zivilprozeß, wo bei einem anderen Kläger eben auch ein anderer Anspruch vorliegt) die Aktiv- und Passivlegitimation einen Teil der prozessualen Vorfragen des Verfahrens. Die Übertragung dieser Grundsätze auf den Verwaltungsprozeß erscheint aber näherliegend als die Bildung von Parallelen zum Zivilprozeß (Sperrungen vom Verf.).

³⁰⁾ Vgl. den Text des § 23 Abs. 2 der Militärregierungsverordnung Nr. 165: »Als rechtswidrig ist ein Verwaltungsakt auch anzusehen, wenn die Tatsachen, die ihn gerechtfertigt hätten, nicht vorhanden waren«.

³¹⁾ Bundesgesetzblatt 1952 II, S. 482 ff.

³²⁾ Textsammlung »Europäisches Recht«, A II 26 b.

Übersetzung erscheint für *moyens* einmal das Wort »Klagegründe«, das zweite Mal »die rechtliche Begründung der Klage«. »Klagegrund« befriedigt nicht, weil dieser Begriff im Zivilprozeß als *terminus technicus* verwandt wird und nach der herrschenden Substantiierungstheorie die Gesamtheit der klagbegründenden *Tatsachen* bezeichnet. »Rechtliche Begründung« ist sachlich richtiger, jedoch noch nicht scharf genug. Hält man sich an die Ausdrucksweise des süddeutschen Verwaltungsgerichtsgesetzes, so würde man »Anfechtungspunkte« vorschlagen; sprachlich besser erscheint, entsprechend etwa den Revisionsgründen, der Ausdruck »Nichtigkeitsgründe«. Soweit der Ausdruck *moyens* jedoch bei anderen Klagetypen und – wie in Art. 31 § 1 der Verfahrensordnung – untechnisch auch für die Ausführungen des Beklagten gebraucht wird, wird auf eine allgemeine Bezeichnung, etwa »Rechtsgrund«³³⁾ oder »rechtlicher Gesichtspunkt«, zurückzugreifen sein.

Ein Bericht über die bisherige Praxis des Gerichtshofes verdeutlicht, welche Anforderungen in dieser Beziehung gestellt werden.

In der Rechtssache 1/54 hat der Generalanwalt zwar auf eine ausdrückliche Aufzählung von Nichtigkeitsgründen in der Klageschrift verzichtet und sie den Ausführungen der Klage entnommen. Auf der anderen Seite hat er es als unzulässig bezeichnet, Ausführungen zur Begründung eines Ermessensmißbrauchs (der Willensfehler der Hohen Behörde erhelle auch aus der Tatsache, daß sie die abweichenden Meinungen des Beratenden Ausschusses in der Begründung zu ihrer Entscheidung nicht behandelt und widerlegt habe) unter einem anderen rechtlichen Gesichtspunkt, nämlich als Vorwurf der Verletzung wesentlicher Formvorschriften, zu prüfen: dies stelle einen neuen nicht geltend gemachten Nichtigkeitsgrund dar, der auch nicht *d'ordre public* sei. Der Gerichtshof ist dem gefolgt³⁴⁾; er hat jedoch in drei anderen Fällen³⁵⁾ von Amts wegen geprüft, ob wesentliche Formvorschriften verletzt worden waren. In einem weiteren Fall³⁶⁾ hat er die Rüge, gewisse neue Ausführungen stellten einen verspätet geltend gemachten Nichtigkeitsgrund dar, zurückgewiesen mit der Begründung, sie dienten lediglich der Unterstützung eines bereits in der Klage enthaltenen Nichtigkeitsgrundes. In Übereinstimmung mit den Schlußanträgen des Generalanwalts hat der Gerichtshof auch den Nichtigkeitsgrund der Vertragsverletzung in einem Falle³⁷⁾ von Amts wegen geprüft.

³³⁾ So zutreffend im deutschen Text von Art. 69, § 4 Satz 2 der Verfahrensordnung.

³⁴⁾ Urteil 2/54 vom 21. 12. 1954, Amtsblatt S. 572 unter 8.

³⁵⁾ Urteil 2/54, Amtsblatt S. 571 unter 7; S. 572 unter 9; Urteil 1/54, Amtsblatt S. 575; Urteil 6/54 vom 21. 3. 1955, Amtsblatt S. 673 unter C b.

³⁶⁾ Urteil 2/54, Amtsblatt S. 571 unter 6.

³⁷⁾ Urteil 6/54, Amtsblatt S. 673 unter D a. – Im Urteil 2/54, Amtsblatt S. 571 unter 7, läßt er dahingestellt, ob es sich um eine Verletzung des Vertrags oder wesentlicher Formvorschriften handeln würde.

Man wird daraus folgern dürfen, daß der Gerichtshof die Bestimmung des Art. 22 der Satzung elastischer auslegt, als es etwa die französische Praxis tun würde; er könnte sich dafür auf Art. 31 des Vertrages berufen. Wenn sich demnach der Gerichtshof für *befugt* hält, Nichtigkeitsgründe von Amts wegen zu erheben, die sich aus dem Akt selbst ergeben, so darf man daraus nicht schließen, daß er *verpflichtet* wäre, eine Prüfung unter allen rechtlichen Gesichtspunkten vorzunehmen³⁸⁾. Dies wäre übrigens auch ein zweischneidiges Schwert für die Beteiligten: die Rechtskraft eines in der Sache abweisenden Urteils würde die Geltendmachung anderer Nichtigkeitsgründe – sei es in einer neuen Klage, sei es vor allem auf dem Wege des Art. 36 Abs. 3 des Vertrages – sonst abschneiden.

4. Erst wenn man sich diesen Begründungszwang und die damit vorgenommene rechtliche Begrenzung des Streitgegenstandes vergegenwärtigt, kann man die Vorschrift des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 in prozessualer Hinsicht zutreffend auslegen. Daß der Hohen Behörde gewisse »Vorwürfe« gemacht werden müssen, ist keine Besonderheit: wir erkennen darin die Nichtigkeitsgründe, die *moyens*, welche der Kläger geltend machen muß. Zugleich ergibt sich daraus für die Art der Geltendmachung, daß ein vorheriger »Beweis« nicht in Frage kommt; der Nichtigkeitsgrund ist lediglich »kurz darzustellen«³⁹⁾. Obwohl es sich um eine rechtliche Begründung handelt, ist die Formulierung des Gerichtshofes verständlich, daß der Vorwurf »auf Indizien gestützt« werden müsse, die ihn als »möglicherweise berechtigt erscheinen lassen«; denn gerade die offensichtliche Rechtsverkennung wird damit begründet sein, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für das Eingreifen der Hohen Behörde *in concreto* nicht vorgelegen hätten; daß Tatsachen falsch

³⁸⁾ Auch nicht hinsichtlich einzelner Kategorien von Nichtigkeitsgründen, wie man die Äußerungen von *D a i g* (Die vier ersten Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Juristenzeitung 1955, S. 368 Anm. 48, S. 371 unter 5 c) verstehen könnte. Nur die Unzuständigkeit dürfte stets von Amts wegen zu prüfen sein, weil die Hohe Behörde bei fehlender Zuständigkeit nicht als die vom Vertrag eingesetzte und mit im einzelnen bestimmten Befugnissen ausgestattete Behörde tätig würde, und weil der Gerichtshof die einzige Instanz ist, die einen Zuständigkeitsstreit entscheiden kann, sowohl im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten (vgl. *Matthies*: Das Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten: Juristenzeitung 1954, S. 305–309 unter II 3) als auch im Verhältnis zu den anderen Organen der Gemeinschaft (vgl. Art. 38 EGKS-Vertrag).

³⁹⁾ Vgl. Art. 22 der Satzung und Art. 29 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. – Zu einer ähnlichen Frage (Art. 33 Abs. 2: »die nach ihrer Ansicht einen Ermessensmißbrauch ihnen gegenüber darstellen«) hat der Gerichtshof in den Urteilen 3/54 und 4/54 vom 10. 2. 1955 (Amtsblatt 1955, S. 627 ff., 631 ff.) Stellung genommen; zur Zulässigkeit der Klage hält er es für erforderlich und genügend, daß der Kläger sich ausdrücklich auf einen ihm gegenüber begangenen Ermessensmißbrauch beruft und diese Auffassung begründet; der »Nachweis« gehöre dagegen zur Sachprüfung.

oder unvollständig festgestellt worden seien oder die Würdigung der gesamten Verhältnisse nicht zutreffe.

Der erste Teil des Satzes, daß eine wirtschaftliche Gesamtwürdigung nicht nachgeprüft werde, erklärt sich vermutlich aus der Entstehungsgeschichte und darf nicht für sich allein betrachtet werden.

Art. 33 Abs. 1 Satz 2 besagt demnach nichts anderes, als daß im Hinblick auf eine wirtschaftliche Gesamtwürdigung nur zwei Nichtigkeitsgründe zulässig sind⁴⁰⁾. Da die geltend gemachten Nichtigkeitsgründe zugleich Gegenstand und Umfang der richterlichen Prüfung bestimmen, so besagt er ebenso, daß der Gerichtshof eine wirtschaftliche Gesamtwürdigung nur daraufhin nachprüfen darf, ob sie ermessensmißbräuchlich ist oder den Vertrag offensichtlich verletzt.

Die Vorschrift beschränkt also – das ist ihr eigentlicher Inhalt – die Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes in Bezug auf eine »wirtschaftliche Gesamtwürdigung«. Es kann keine Rede davon sein, daß grundsätzlich eine Nachprüfung hier ausgeschlossen wäre, während bei Vorliegen gewisser »Vorwürfe« ausnahmsweise wieder die allgemeine Regel des Satzes 1 in Kraft träte. Findet eine Prüfung statt, wofür Geltendmachung eines zulässigen Nichtigkeitsgrundes oder seine Berücksichtigung von Amts wegen⁴¹⁾ Voraussetzung sind, so ist sie immer in diesem Sinne beschränkt.

5. Damit ist der erste Einwand entkräftet, der gegen diese Regelung erhoben worden ist: daß sie »grundsätzlich« die Nachprüfung überhaupt verbiete. Als »Ausnahmen« können nur die Fälle anerkannt werden, in denen die angeordnete Beschränkung entfällt. Gibt es derartige Ausnahmen, und sind sie wirklich so zahlreich, daß von der Beschränkung praktisch nichts übrig bleibt?

Von den Fällen, die Reuter anführt, hat zunächst die Sondervorschrift des Art. 95 auszuscheiden: hier handelt es sich nicht um eine Nichtigkeitsklage, sondern um eine Mitwirkung des Gerichtshofs bei einer Vertragsrevision, die gesetzgebungsähnlichen – man könnte fast sagen, verfassungs-

⁴⁰⁾ In diesem Sinne könnte man also die »offensichtliche Vertragsverkennung« als besonderen Nichtigkeitsgrund oder doch als Spezialfall des Nichtigkeitsgrundes »Vertragsverletzung« auffassen; ähnlich dem »speziellen Ermessensmißbrauch« des Art. 33 Abs. 2 (diesen Ausdruck hat Daig, a. a. O., S. 364 Anm. 27, vorgeschlagen).

⁴¹⁾ Sie wird gerade bei offensichtlicher Verkennung des Vertrags angezeigt sein; auch insoweit führt also die Ausdrucksweise des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 irre. Daher dürfte es auch genügen, daß der Kläger in Bezug auf eine wirtschaftliche Gesamtwürdigung lediglich eine Vertragsverletzung geltend macht, um die auf das Vorliegen einer offensichtlichen Verkennung beschränkte Prüfung auszulösen: Im Urteil 6/54 (Amtsblatt S. 675) hat der Gerichtshof die offensichtliche Vertragsverkennung nicht als besonderen Nichtigkeitsgrund, sondern nur als den hier erforderlichen Grad einer Vertragsverletzung bezeichnet.

ändernden – Charakter hat. Man denke an den Fall, daß sich durch Anwendung des starren Prinzips, daß die genauen Preise vor ihrer Anwendung veröffentlicht werden müssen (Art. 60 § 2 a), bei geringfügigen und vorübergehenden Konjunkturschwankungen praktische Schwierigkeiten und unerwünschte Folgen einstellen, so daß es erforderlich erscheint, die Hohe Behörde zu einer elastischeren Handhabung dieser Vorschrift zu ermächtigen⁴²⁾. Da eine Anpassung von Befugnissen der Hohen Behörde in Frage steht, konnte naturgemäß die letztlich maßgebende Würdigung nicht der Hohen Behörde selbst anvertraut werden; vielmehr sind an diesem Verfahren alle vier Organe der Gemeinschaft beteiligt.

Auch die Artikel 36 Abs. 2 und 66 § 6 am Ende behandeln keine Nichtigkeitsklagen; vielmehr haben sie Sanktionsklagen zum Gegenstand, die zu den *recours de pleine juridiction* gehören⁴³⁾ und bei denen der Gerichtshof die festgesetzte Sanktion nicht nur aufheben, sondern auch anders festsetzen kann. Bei diesen Sanktionsklagen steht auch nicht eine im Vertrag normierte »wirtschaftliche Gesamtlage« in Frage, sondern das Urteil über das Vorliegen eines Verstoßes und seine Ahndung. Wird z. B. gegen ein Unternehmen eine Geldbuße wegen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot festgesetzt (Art. 60 § 1 Abs. 3 und 4, Art. 64), so hat der Gerichtshof in vollem Umfang zu würdigen, ob der gegebene Sachverhalt einen solchen Verstoß darstellt und ob bejahendenfalls die von der Hohen Behörde verhängte Sanktion unter den Umständen des Falles und nach der Schwere des Verstoßes angemessen ist. Der Sanktionspflichtige kann also geltend machen, sein Verhalten stelle überhaupt keinen Verstoß dar oder sei doch nicht so schwerwiegend, daß die Höhe der festgesetzten Geldbuße angemessen sei. Besteht der Verstoß in der Verletzung einer Entscheidung der Hohen Behörde, etwa in der Nichtbeachtung von Höchstpreisvorschriften, so hat der von der Sanktion Betroffene noch eine dritte Anfechtungsmöglichkeit: Nach Art. 36 Abs. 3 kann er nämlich *incidenter* die Rechtmäßigkeit dieser Höchstpreisentscheidung selbst angreifen, er kann also hinsichtlich der zugrunde liegenden Verbots- oder Gebotsentscheidung die *exception d'illégalité* er-

⁴²⁾ Durch die Entscheidung 2/54 Art. 1 (Amtsblatt S. 218) hatte die Hohe Behörde für die Stahlindustrie in solchen Fällen die Veröffentlichungspflicht gelockert. Der Gerichtshof hat die Vorschrift für nichtig erklärt und dabei vermerkt, »es sei nicht Sache des Gerichtshofes, sich über die Zweckmäßigkeit der vom Vertrag aufgestellten Grundsätze zu äußern oder eine Revision des Vertrages anzuregen« (Urteil 1/54 vom 20. 12. 1954 in dem Rechtsstreit zwischen der Regierung der Französischen Republik und der Hohen Behörde, Amtsblatt S. 547 ff., 556 links unten und Urteil 2/54 vom 20. 12. 1954 in dem Rechtsstreit zwischen der Regierung der Italienischen Republik und der Hohen Behörde, Amtsblatt S. 560 ff., 570 Ziff. 5, 1. Abs. am Ende).

⁴³⁾ Vgl. ähnlich z. B. § 79 Abs. 2 der Süddeutschen Verwaltungsgerichtsgesetze und § 75 Abs. 2 der Militärregierungsverordnung Nr. 165.

heben. Diese Einrede wird, wie Art. 36 Abs. 3 bestimmt, »nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 1« zugelassen, so daß h i e r b e i die Beschränkung der Nachprüfungsbefugnis nach Satz 2 dieses Absatzes anwendbar ist. Es ist auch einleuchtend, daß der Gerichtshof bei der einredeweisen Geltendmachung eine solche Entscheidung nur in demselben Umfang prüfen kann wie in einem unmittelbar gegen sie gerichteten Nichtigkeitsverfahren⁴⁴⁾.

Artikel 88 regelt eingehend die Festsetzung von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten. In einer ersten Entscheidung stellt die Hohe Behörde fest, daß der Staat einer ihm nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen sei; diese Feststellungsentscheidung kann der Gerichtshof unbeschränkt nachprüfen. Zwar wird demnach formell eine Entscheidung der Hohen Behörde angefochten; es ist aber zu beachten, daß in Wahrheit nicht die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen der H o h e n B e h ö r d e in Frage steht, sondern die Beurteilung der Frage, ob ein M i t g l i e d s t a a t seinen Verpflichtungen aus dem Verträge nachgekommen ist oder nicht. Hierzu hat die Hohe Behörde zwar eine erste Prüfung und formelle Feststellung vorgenommen; angesichts des Ranges der Beteiligten und der Schwere des geltend gemachten Vorwurfes ist es jedoch einleuchtend, daß die letztlich maßgebende Beurteilung dem Rechtsprechungsorgan der Gemeinschaft anvertraut worden ist. Die unbeschränkte Nachprüfung der von der Hohen Behörde getroffenen Feststellung, daß ein Mitgliedstaat seine Vertragsverpflichtung nicht erfüllt habe, würde nur insoweit eine Ausnahme von der Beschränkung der Nachprüfungsbefugnis nach Art. 33, Abs. 1 Satz 2 bedeuten, als die Verpflichtung des Mitgliedstaates aus einer Entscheidung oder Empfehlung der Hohen Behörde hergeleitet wird, deren Vertragswidrigkeit der Staat in diesem Verfahren geltend machen könnte. Hierfür folgendes Beispiel: Ein Mitgliedstaat erläßt ein Gesetz, welches schädliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen der Stahlindustrie anderer Mitgliedstaaten hat. Die Hohe Behörde richtet darauf an den Staat eine Empfehlung mit der Aufforderung, diese Auswirkungen durch weitere Maßnahmen zu beseitigen (vgl. Art. 67 § 2 Abs. 3); der Mitgliedstaat kommt dieser Empfehlung nach Auffassung der Hohen Behörde nicht in wirksamer Weise nach. Die Hohe Behörde stellt darauf nach dem in Art. 88 Abs. 1 vorgesehenen Verfahren fest, daß der Mitgliedstaat einer ihm nach dem Verträge obliegenden Verpflichtung – nämlich der in Art. 86 Abs. 1 bezeichneten, Entscheidungen und Empfehlungen der Organe der Gemeinschaft durchzuführen – nicht nachgekommen sei. Ficht der Staat diese Feststellungsentschei-

⁴⁴⁾ U l e , a. a. O., S. 70; zutreffend J e r u s a l e m , a. a. O., S. 54 Anm. 24 gegen S t e i n d o r f f , a. a. O., S. 152 Anm. 464, der verkennt, daß das Urteil über den Verstoß nicht mit dem Urteil über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme, gegen die angeblich verstoßen wurde, identisch ist.

dung an, so besitzt der Gerichtshof ein uneingeschränktes Nachprüfungsrecht für die Frage, ob die von dem Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen als Erfüllung der von der Hohen Behörde ergangenen Empfehlung zu betrachten sind, also für die Frage, ob diese Empfehlung verletzt worden ist oder nicht. Die Möglichkeit, daß der Mitgliedstaat gegenüber dieser Feststellungsentscheidung noch die Rechtswidrigkeit der zugrunde liegenden Empfehlung geltend machen könnte (also ein Parallellfall zu Art. 36 Abs. 3), ist in Art. 88 nicht vorgesehen. Der Grund ist offenbar darin zu finden, daß es sich um eine an den Staat gerichtete individuelle Empfehlung handelt, deren Rechtmäßigkeit nach Ablauf der Frist für eine unmittelbare Nichtigkeitsklage *incidenter* nicht mehr angezweifelt werden kann⁴⁵⁾.

Hat die Hohe Behörde gegen den Mitgliedstaat nach Unanfechtbarkeit der Feststellungsentscheidung in einer zweiten Entscheidung Sanktionen festgesetzt, so kann der Mitgliedstaat auch diese Entscheidung anfechten, und die Nachprüfung des Gerichtshofs ist ebenfalls unbeschränkt (Art. 88 Abs. 4). Diese Prüfung kann sich aber nur auf die Angemessenheit oder Zulässigkeit der verhängten Sanktionen beziehen, besonders auf die Frage, ob die nach Art. 88 Abs. 3 b getroffenen Maßnahmen geeignet oder erforderlich sind, um die Wirkung der festgestellten Verletzung auszugleichen. In diesem Fall kann also das Vorliegen eines Verstoßes als solchen nicht mehr in Zweifel gezogen werden; die ausdrücklich eingeräumte Möglichkeit, die zwingend vorgeschriebene vorherige Feststellungsentscheidung selbständig anzufechten, würde sonst ihres Sinnes beraubt.

Beide in Art. 88 geregelten Fälle eines uneingeschränkten Nachprüfungsrechts des Gerichtshofs können daher nicht als Ausnahme von der in Art. 33 Abs. 1 Satz 2 angeordneten Beschränkung der Nachprüfung bei Nichtigkeitsklagen anerkannt werden, und ebensowenig kann Reuter⁴⁶⁾ in der Ansicht gefolgt werden, es genüge, daß ein Staat oder ein Unternehmen gegen den Vertrag verstoße, um die Befugnis des Gerichtshofs von allen Beschränkungen zu befreien; eine solche Prämie auf den Ungehorsam wäre in der Tat ein merkwürdiges Ergebnis.

Der in Art. 37 geregelte Fall schließlich stellt ebenfalls nur formell eine Nichtigkeitsklage dar. Ihm liegt die Weigerung der Hohen Behörde zugrunde, anzuerkennen, daß durch eine Handlung oder Unterlassung von ihrer Seite in der Wirtschaft eines Mitgliedstaates tiefgreifende und anhaltende Störungen hervorgerufen werden könnten. Es leuchtet ohne weiteres

⁴⁵⁾ Vgl. Münch, a. a. O., S. 136; Matthies, a. a. O., S. 309 mit Anm. 35. – Auch Jaenicke, a. a. O., S. 776, verweist auf die den Mitgliedstaaten, im Gegensatz zu den Unternehmen und Verbänden, unbeschränkt offenstehende Möglichkeit zur Erhebung einer direkten Nichtigkeitsklage.

⁴⁶⁾ Vgl. oben Anm. 7.

ein, daß die maßgebliche Beurteilung eines derartigen Sachverhalts nicht der Hohen Behörde überlassen werden konnte, die naturgemäß ihre Handlungsweise zu rechtfertigen versuchen wird. Diese Klage hat außerdem im Grunde verfassungsrechtlichen Charakter, denn der Gerichtshof muß einen Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinschaft und den Interessen eines Mitgliedstaates finden; dazu muß er die Auswirkungen von Handlungen oder Unterlassungen der Hohen Behörde auf eine nationale Wirtschaft unabhängig von der Auffassung der Hohen Behörde würdigen.

Es bleibt daher nur eine *e c h t e* Ausnahme, die denn auch im Text ausdrücklich als solche gekennzeichnet ist, nämlich der Fall des Art. 66 § 5 Abs. 2, wonach der Gerichtshof unbeschränkt nachprüfen kann, ob ein erfolgter Zusammenschluß der Genehmigungspflicht unterliegt oder nicht.

6. Die Beschränkung der Nachprüfungsbefugnis tritt demnach in der Regel tatsächlich ein. Ein denkbarer Einwand gegen die Regelung des Vertrages kann hier noch behandelt werden: daß zwei Nichtigkeitsgründe, nämlich die Unzuständigkeit und die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, hier völlig ausgeschlossen sind. Indessen zeigt folgende Überlegung die Berechtigung ihrer Nichterwähnung: es steht ja die *V e r t r a g s g e m ä ß h e i t* einer *W ü r d i g u n g*, eines Beurteilungsergebnisses in Frage; diese zu prüfen, erübrigt sich bereits, wenn Unzuständigkeit oder Verletzung wesentlicher Formvorschriften gegeben sind. Anders ausgedrückt: ob die wirtschaftliche Beurteilung der Hohen Behörde zutreffend im Sinne des Vertrages erfolgt ist, kann dahingestellt bleiben, wenn sie hierfür überhaupt nicht zuständig war oder wesentliche Formvorschriften verletzt hat. In Wahrheit stellt daher die Bestimmung überhaupt nur eine Beschränkung für den Nichtigkeitsgrund der Vertragsverletzung dar: nicht eine Vertragsverletzung schlechthin, sondern nur eine offensichtliche Vertragsverletzung kann bei einer wirtschaftlichen Gesamtwürdigung festgestellt werden.

III.

Der Sinn dieser Beschränkung und ihre Auswirkungen sind bereits wiederholt erörtert worden; am eingehendsten von *S t e i n d o r f f*⁴⁷⁾, dessen Arbeit über die Nichtigkeitsklage dieser Frage größtenteils gewidmet ist. Eine erschöpfende Behandlung des Problems, das sich in allen Rechtsordnungen und auch nicht allein im Verhältnis von Verwaltung zu Rechtsprechung stellt, ist hier unmöglich. Es soll nur zusammenfassend und er-

⁴⁷⁾ *S t e i n d o r f f*, a. a. O., vgl. besonders S. 105 f. und S. 123 ff.

gänzend auf einige Gesichtspunkte hingewiesen sowie zu der Frage Stellung genommen werden, ob diese Beschränkung eine wirksame Rechtskontrolle ermöglicht.

1. Der Montanvertrag macht in zahlreichen Fällen das Eingreifen der Hohen Behörde von dem Bestehen einer gewissen »auf wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen beruhenden Gesamtlage« abhängig. Es handelt sich um »Verhältnisse«, die sich im Einzelfall aus den verschiedensten konkreten Tatsachen und Umständen ergeben können und nicht in einer abstrakten Definition erfassbar sind⁴⁸⁾. Der Vertrag kann hier nur durch eine mehr oder weniger bestimmte Bezeichnung andeuten, wann er die Voraussetzungen als gegeben angesehen haben will. Der Ausdruck »Gesamtlage« darf nicht zu der Meinung verleiten, diese müsse sich auf die Gemeinschaft im ganzen beziehen. Aus Art. 66 § 5 Abs. 2 des Vertrages läßt sich beispielsweise entnehmen, daß das Urteil darüber, ob ein erfolgter Zusammenschluß den Charakter eines Zusammenschlusses im Sinne des § 1 und der Durchführungsverordnungen besitzt, eine Würdigung im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 darstellt. Im Falle des Art. 61 Abs. 1 a, welcher dem Verfahren 6/54 zugrunde lag, ist ausdrücklich überhaupt keine »Lage« vorausgesetzt; sie muß jedoch aus dem Text in dem Sinne erschlossen werden, daß innerhalb des gemeinsamen Marktes Verhältnisse bestehen müssen, welche die Erreichung der in Art. 3, besonders seinem Abs. c, genannten Ziele gefährden; nur dann können zur Erreichung dieser Ziele Maßnahmen der Hohen Behörde erforderlich sein, und es ist eine weitere Frage, ob gerade eine Festsetzung von Höchstpreisen die erforderliche Maßnahme ist.

Ohne die ausdrückliche Bestimmung des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 würden diese unbestimmten Bezeichnungen, welche der Vertrag notgedrungen verwendet, in vollem Umfang dieselbe Problematik auslösen, die im deutschen Recht unter den Schlagworten »unbestimmter Rechtsbegriff oder Ermessensbegriff« zu einer umfangreichen, noch andauernden Diskussion geführt hat⁴⁹⁾. Entwicklung und Zwischenergebnisse dieser Diskussion sind deshalb

⁴⁸⁾ Steindorff, a. a. O., S. 104 Anm. 334 a beschreibt die Schwierigkeiten einer Definition, denen man sich bei den Vertragsverhandlungen gegenüber sah.

⁴⁹⁾ Auf eine Aufzählung dieser Literatur darf hier wohl verzichtet werden. Vgl. die Angaben bei Bachof: Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht (Juristenzeitung 1955, S. 97 ff., 97 Anm. 2), der die Flut einschlägiger Äußerungen in Schrifttum und Rechtsprechung als unübersehbar bezeichnet. – Von den neuesten Erörterungen des Themas seien erwähnt Walter Idel: Zum unbestimmten Rechtsbegriff im öffentlichen Recht (Neue Juristische Wochenschrift 1955, S. 733 ff.), der ausdrücklich auf die Regelung des EGKS-Vertrages hinweist; Loppuch: Die verwaltungsgerichtliche Ermessensentscheidung und Ermessenshandlung (Deutsches Verwaltungsblatt 1955, S. 377 ff., 416 ff.); Otto Maercks: Nochmals: Der unbestimmte Rechtsbegriff (Die Öffentliche Verwaltung 1955, S. 367 ff.).

auch für das Verständnis der betrachteten Vorschrift des Montanvertrages von größtem Interesse.

Die Fragestellung hat sich inzwischen geklärt. Es geht um den Umfang der Nachprüfungsbefugnis der Verwaltungsgerichte; noch deutlicher, um die Frage: Wessen Würdigung eines konkreten Falles soll bei unbestimmten Gesetzesausdrücken letzten Endes maßgebend sein? Soll das Gericht seine Würdigung an die Stelle derjenigen der Behörde setzen dürfen oder soll es grundsätzlich bei dem Urteil der Verwaltung bleiben? Die erste Ansicht beruft sich auf das Rechtsstaatsprinzip und macht geltend, daß nicht nur die Feststellung aller erheblichen Tatsachen und die Auslegung des Gesetzeswortes, sondern auch seine konkrete Anwendung im Einzelfall der richterlichen Prüfung unterliegen müsse; es wird an zivilrechtliche Generalklauseln erinnert, für welche die Rechtsprechung gerade durch die Beurteilung zahlreicher Einzelfälle gewisse Grundsätze habe herausbilden können. Die zweite Ansicht beruft sich auf die Besonderheit der Verwaltungsrechtsprechung einerseits, auf die Aufgaben und die besondere Sachkenntnis der Behörden andererseits. Sie befürchtet eine Hemmung und Lähmung der Verwaltung, wenn diese gewärtigen muß, daß ihre Maßnahmen auch in Fällen, in denen sie »sicher nicht offenbar pflichtwidrig handelt«⁵⁰⁾, vom Gericht als gesetzwidrig aufgehoben werden, nur deshalb, weil das Gericht etwa über die Frage, ob im Falle Müller ein Interesse des öffentlichen Verkehrs vorlag oder beeinträchtigt würde, anderer Ansicht war als die zuständige Fachbehörde, welche auf diesem Gebiet eine bestimmte Politik verfolgt und die Gesamtheit derartiger Fälle übersieht, von denen nur ein kleiner Teil an das Gericht gelangt⁵¹⁾.

Es braucht nur auf einige Ergebnisse dieser Auseinandersetzung hingewiesen zu werden, die deutliche Parallelen zu der Regelung des Montanvertrages aufweisen und den Eindruck entstehen lassen, daß die Lösung des Problems grundsätzlich in dieser Richtung gesucht wird. Der Bundesrat hat für die Verwaltungsgerichtsordnung bekanntlich die Einfügung der folgenden Vorschrift (§ 114 a Abs. 2) vorgeschlagen:

»Ist die Verwaltungsbehörde durch einen unbestimmten Gesetzesbegriff eingeschränkt oder gebunden, so liegt Rechtswidrigkeit nur insoweit vor, als die Beurteilung dieser Begriffe dem Sinn des Gesetzes widerspricht.«

B a c h o f⁵²⁾, der hierbei von einem Beurteilungsspielraum spricht, sieht eine Rechtswidrigkeit dann als gegeben an, wenn die Beurteilung der Verwaltung die Grenzen dieses Spielraums überschreitet. Das deckt sich mit der

⁵⁰⁾ So treffend Günther S c h u l t z in Monatsschrift für Deutsches Recht 1955, S. 209.

⁵¹⁾ Vgl. die Fassung des Problems bei R e u t e r, a. a. O., Nr. 91, S. 91 f.

⁵²⁾ A. a. O., S. 102.

Stellungnahme der »gemischten Kommission«⁵³⁾ zu dem Bundesratsvorschlag; sie räumt ein, daß die Anwendung, die sich innerhalb eines gegebenen Beurteilungsspielraums hält, der verwaltungsgerichtlichen Korrektur entzogen ist, bezweifelt jedoch, ob diese Frage einer gesetzlichen Regelung zugänglich sei.

Das Problem stellt sich auch im Verhältnis von Legislative zu Rechtsprechung⁵⁴⁾. So prüft das Bundesverfassungsgericht bei der Frage, ob der Landesgesetzgeber den Grundsatz der Bundestreue verletzt habe⁵⁵⁾, nur »die Einhaltung äußerster Grenzen«, nur »einen offenen Mißbrauch der Freiheit des Landesgesetzgebers«. Und in dem Saarurteil⁵⁶⁾ gebraucht das Bundesverfassungsgericht Wendungen wie: »Die verfassungsrechtlichen Grenzen . . . liegen dort, wo unverzichtbare Grundprinzipien des Grundgesetzes klar verletzt wurden«; die Frage, ob das Saarabkommen den Beitritt anderer Teile Deutschlands zum Geltungsbereich des Grundgesetzes erschwere, bezeichnet es als »Frage politischer Wertung, die sich der verfassungsgerichtlichen Beurteilung entzieht. Eine Grundgesetzwidrigkeit könnte allenfalls dann festgestellt werden, wenn eine solche Erschwerung evident wäre«⁵⁷⁾.

2. Im Zusammenhang mit der deutschen Diskussion hat kürzlich Steindorff⁵⁸⁾ die Praxis im französischen und im amerikanischen Recht dargestellt und zu bedenken gegeben, daß es nicht nur eine Alternative gibt, sondern daß eine elastische Handhabung durchaus möglich ist. Da die Hohe Behörde der Montanunion mit den zentralen Fachbehörden (*Commissions, Boards, Agencies*), die in den Vereinigten Staaten im Laufe der Zeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet gebildet worden sind, verglichen wor-

⁵³⁾ Von Zivilprozeß- und Staatsrechtslehrern in der Entschließung vom 12. 2. 1955; vgl. dazu Ule, Deutsches Verwaltungsblatt 1955, S. 148 f.

⁵⁴⁾ Worauf bereits Haas (Unbestimmter Rechtsbegriff oder Ermessen: Monatsschrift für Deutsches Recht, 1953, S. 654) hingewiesen hat.

⁵⁵⁾ Urteil vom 1. 12. 1954, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, S. 140 ff.; Juristenzeitung 1955, S. 115 ff.; Neue Juristische Wochenschrift 1955, S. 57 ff.

⁵⁶⁾ Vom 4. 5. 1955, Deutsches Verwaltungsblatt 1955, S. 426.

⁵⁷⁾ Zahlreiche weitere Beispiele könnten hier angeführt werden. So spricht das Bundesverfassungsgericht (Beschuß vom 21. 7. 1955, Juristenzeitung 1955, S. 544) von den äußersten Grenzen des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens, die durch Festsetzung einer zweifelsfrei nicht gerechten Enteignungsentschädigung überschritten würden; das Bundesarbeitsgericht (Urteil vom 26. 5. 1955, Juristenzeitung 1955, S. 549 ff.) gebraucht den Begriff der »offensichtlichen Verkennung«; dieses Urteil bietet zugleich ein Beispiel dafür, daß ein entsprechendes Problem auch innerhalb einer Gewalt, hier im Verhältnis von Unter- zu Obergericht, besteht (Sperrungen vom Verf.).

⁵⁸⁾ Der unbestimmte Rechtsbegriff im Lichte der französischen und amerikanischen Verwaltungspraxis (Deutsches Verwaltungsblatt 1954, S. 110–114); vgl. auch ausführlich in »Nichtigkeitssklage«, S. 59–68 und 84–96 mit Zitaten aus der Rechtsprechung.

den ist⁵⁹⁾, sollen noch einige Gesichtspunkte der amerikanischen Praxis herausgestellt werden.

Das Problem des Verhältnisses dieser *Commissions* (die, soweit sie Entscheidungen in einem justizähnlichen Verfahren treffen, oft als *Tribunals* bezeichnet werden) zu den *Courts*, den ordentlichen Gerichten, ist als zentrales Problem des Verwaltungsrechtes erkannt⁶⁰⁾, und man findet unter dem Stichwort *Judicial Review* eingehende Erörterungen über die Frage, in welchem Umfang die *Courts* die konkrete Anwendung unbestimmter Gesetzesausdrücke durch die *Commissions* nachprüfen dürfen. Die Trennung in Tat- und Rechtsfragen wird hierfür als unbrauchbar bezeichnet. Auf Spezialgebieten, vor allem in wirtschaftlichen Angelegenheiten, könne nur ein erfahrener Fachmann derartige Urteile abgeben, zumal meist eine voraussichtliche zukünftige Entwicklung entscheidend sei⁶¹⁾. Die gerichtliche Kontrolle müsse sich auf die rechtliche Auslegung, die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens sowie die Richtigkeit der Feststellung aller Faktoren, deren Berücksichtigung vom Gesetz gewollt sei, beschränken. Das Gericht könne nur die Grenzen abstecken, innerhalb deren eine solche Würdigung noch *reasonable* sei; es könne aus diesem Grunde nur aufheben, wenn das Urteil der *Agencies* »*clearly erroneous, arbitrary or capricious*« sei; man findet auch die Formeln »*abuse of discretion*« und »*plain disregard of the law*«⁶²⁾.

Die in den letzten Jahrzehnten verstärkte Tendenz, unter Schaffung neuer derartiger Behörden diesen in immer größerem Maße gesetzgebungs- und rechtsprechungähnliche Befugnisse (*rule-making power, semi-judicial functions*) zu übertragen, ist nicht ohne Kritik geblieben. Man hat von einer Abdankung der gerichtlichen Verantwortung⁶³⁾ gesprochen, von einer Entartung der gerichtlichen Kontrolle entweder zu einem blinden Unterschreiben (*rubber-stamping*) der Behördenentscheidungen, welche doch die nationale Wirtschaftspolitik gestalteten, mit dem Hinweis auf die Sachkenntnis der Behörden, oder zu einer Ersetzung der wirtschaftspolitischen Ansichten und

⁵⁹⁾ Vgl. Steindorff; Die Nichtigkeitsklage, S. 85 Anm. 276 a.

⁶⁰⁾ Vgl. etwa die als Einführung gewählten Texte bei Walter Gellhorn: *Administrative Law, Cases and Comments*, Brooklyn 1947, S. 3, 6–8, 13 ff. – Von den beiden Kapiteln über »*Judicial Control over administrative determinations*« ist das zweite überschrieben »*The extent to which the judgment of the judge may be substituted for that of the administrator*«!

⁶¹⁾ Hierzu und zum folgenden vgl. Gellhorn, a. a. O., S. 951–956, 957.

⁶²⁾ So z. B. M. Justice Frankfurter in seiner *concurring opinion* zu *Social Security Board v. Nierotko*, 60 S. C. S. 637, wiedergegeben bei Gellhorn, a. a. O., S. 990.

⁶³⁾ Louis B. Schwartz: *Legal restriction of competition in the regulated industries: an abdication of judicial responsibility* (Harvard Law Review, Vol. 17, 1954, S. 436 ff.); vgl. ferner z. B. Roscoe Pound: *Administrative law* (4 lectures), Pittsburgh 1942, S. 31, 34. ⁶⁵

Vorurteile der gerade amtierenden Mitglieder der Behörde durch die Auffassung der Richter⁶⁴⁾. Indessen wird der Hauptvorwurf an den Gesetzgeber gerichtet, welcher sich mit unklaren Andeutungen – wie, es sei »im öffentlichen Interesse« zu handeln – begnüge und weder der Behörde noch den Gerichten praktikable Anweisungen gebe oder ihre Befugnisse gegeneinander abgrenze.

3. Mit diesen Hinweisen muß es hier sein Bewenden haben; sie werden zu einigen allgemeinen Betrachtungen genügen.

Es handelt sich um ein allgemeines Problem, das im Rahmen der Gewaltenteilung gesehen werden muß⁶⁵⁾ und sich dahin formulieren läßt: Welcher Gewalt soll, falls es dem Gesetzgeber nicht möglich ist, alle gemeinten Einzelfälle in einer abstrakten und logischer Subsumtion zugänglichen Definition zu erfassen, die letztlich maßgebende Würdigung anvertraut werden?

Da sich besonders die Wirtschafts- und Sozialpolitik nur in beschränktem Maße normieren läßt, steht der Gesetzgeber vor allem auf diesen Gebieten vor der Frage, wie diese unvollkommen gesetzlich festgelegte Politik nunmehr effektiv verwirklicht werden soll. Er ist zu einer Art Delegation an eine andere Gewalt gezwungen, die für jeden konkreten Fall zu entscheiden hat, ob er zu den vom Gesetz gemeinten gehört. Für die Wahl zwischen den denkbaren Lösungsmöglichkeiten werden die Natur der Behörde und die Ausgestaltung ihres Verfahrens sowie die Art der Maßnahmen, welche eine derartige Würdigung voraussetzen, zu berücksichtigen sein.

Auch wenn der Gesetzgeber diese Aufgabe erkennt und die Zuständigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung abzugrenzen versucht, scheint ein ungelöster Rest unvermeidlich: Da auch die Abgrenzung selbst nicht auf »unbestimmte Ausdrücke« verzichtet werden können, muß ihre Bestimmung letztlich der Gerichtsbarkeit überlassen bleiben.

4. Betrachtet man nach diesen Überlegungen nochmals die Bestimmung des Montanvertrages, so ist aus ihr zunächst eine Entscheidung der vertragsschließenden Mächte zu entnehmen: Bei unbestimmten Vertragsausdrücken wirtschaftlicher Art, die zu ihrer Anwendung die zusammenfassende Würdigung einer Vielzahl konkreter Tatsachen und Umstände des Einzelfalles erfordern, obliegt die maßgebliche Beurteilung grundsätzlich der Hohen Behörde. Der Gerichtshof kann einen Beschluß der Hohen Behörde wegen einer solchen wirtschaftlichen Gesamtwürdigung nur beanstanden, wenn er dabei einen Mißbrauch der der Hohen Behörde eingeräumten Zuständigkeit feststellt, sei es in objektiver Hinsicht – offensichtliche Verkennung des Ver-

⁶⁴⁾ So Schwartz, a. a. O., S. 456.

⁶⁵⁾ Darauf hat Haas, a. a. O., hingewiesen.

trages – oder in subjektiver Hinsicht – Ausübung dieser Würdigungszuständigkeit zur Verfolgung sachfremder Zwecke. Die von der Hohen Behörde vorgenommene Würdigung verkennt offensichtlich die Bestimmungen des Vertrages, wenn sie bei einer dem Sinn und den Zielen des Vertrages entsprechenden Auslegung des unbestimmten Vertragsausdrucks⁶⁶⁾ sowie bei richtiger und vollständiger Feststellung aller erheblichen Tatsachen und Umstände offenbar nicht gerechtfertigt ist. Der Gerichtshof muß zu der Überzeugung gelangen, daß die gegebene konkrete Sachlage mit dem im Verträge verwandten unbestimmten Ausdruck sicher nicht mitgemeint war, daß der Vertrag diesen Fall bestimmt nicht hat miterfassen wollen⁶⁷⁾. Sind Tatsachen unrichtig oder unvollständig festgestellt, so wird das Gericht zu fragen haben, ob die Würdigung bei Berücksichtigung der wahren und vollständigen Sachlage offenbar nicht mehr gerechtfertigt ist.

Allein die Tatsache, daß hier eine ausdrückliche Regelung vorgenommen worden ist, muß als Fortschritt gewertet werden. Da die gewählte Lösung sich, wie dargelegt, praktisch auch in anderen Rechtsordnungen findet oder eine entsprechende gesetzliche Regelung dort ebenfalls erwogen wird, so erscheint es schon *prima facie* ausgeschlossen, daß sie eine merkwürdige Neuerung oder einen Rückschritt unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten darstelle. Nimmt man die Besonderheiten des Aufbaus der Montanunion hinzu, so erscheint sie vielmehr auch innerlich gerechtfertigt⁶⁸⁾.

Die Hohe Behörde ist eine zentrale Fachbehörde; die Ernennung ihrer Mitglieder ist unter allen Garantien für Befähigung und Unterbindung von Interessenkonflikten geregelt⁶⁹⁾. Sie richtet alle für ihre Tätigkeit erforder-

⁶⁶⁾ Sie wird oft nur schwer von der konkreten Würdigung abgegrenzt werden können; die Auslegung hat generelle Bedeutung, die Würdigung betrifft die konkreten Umstände eines Einzelfalls. Vgl. die ähnliche Frage in der Revision beim Zivilprozeß, wo die Auslegung untypischer Willenserklärungen im allgemeinen als Würdigung eines Einzelfalls und daher als Tatfrage betrachtet wird, im Gegensatz zur revisiblen Auslegung typischer Vertragsbedingungen.

⁶⁷⁾ Art. 33 Abs. 1 Satz 2 hätte daher für die offensichtliche Vertragsverkennung (ähnlich dem § 114 a Abs. 2 des Entwurfs der Verwaltungsgerichtsordnung) so gefaßt werden können: »Die von der Hohen Behörde vorgenommene Würdigung der aus wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen sich ergebenden Verhältnisse, die zu den angefochtenen Entscheidungen oder Empfehlungen geführt haben, stellt nur insoweit eine Verletzung des Vertrags dar, als diese Würdigung dem Sinn des Vertrags eindeutig widerspricht«. Diese »Eindeutigkeit« muß der Gerichtshof durch seine Prüfung erst offenbar machen, sie kann als Rechtsfrage nicht »auf den ersten Blick« erkennbar sein. – Vgl. zu einer ähnlichen Frage des österreichischen Rechts Wilhelm Herz: Offensbare Gesetzwidrigkeit im außerstreitigen Verfahren (Osterreichische Juristen-Zeitung 1955, S. 297–302).

⁶⁸⁾ Trotz aller Kritik kommt auch Ule (Deutsches Verwaltungsblatt 1953, S. 497) zu dem Ergebnis, daß im Wirtschaftsverwaltungsrecht wohl keine andere Möglichkeit in Betracht komme, als die Lösung des EGKS-Vertrages. – Vgl. auch seine Anmerkung zu dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts vom 18. 2. 1955 (Deutsches Verwaltungsblatt 1955, S. 258).

⁶⁹⁾ Art. 9–12 EGKS-Vertrag.

lichen Abteilungen ein⁷⁰⁾; ihr steht ein ständiger Ausschuß von Vertretern der Erzeuger, der Arbeitnehmer sowie der Verbraucher und Händler zur Seite⁷¹⁾. Sie beobachtet ständig die Verhältnisse auf dem gemeinsamen Markt und hält laufend Fühlung mit den beteiligten Kreisen⁷²⁾. Zur Verwirklichung der im Vertrag festgelegten Ziele stellt sie ihrerseits Programme und allgemeine Ziele auf, die sie gegebenenfalls durch Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen weiter konkretisiert. Diese Maßnahmen sind vielfach vorbeugender Natur; sie ergehen nach einem Verfahren, das den Beteiligten gewisse Garantien, vor allem ein Anhörungsrecht⁷³⁾, gewährt. Schließlich hat die Hohe Behörde ihre Tätigkeit vor der Gemeinsamen Versammlung zu verantworten und muß bei deren Mißtrauensvotum geschlossen zurücktreten⁷⁴⁾.

Ist demnach die Verwirklichung der Vertragsziele in die Hände der Hohen Behörde gelegt, ist der Bedeutung ihrer Tätigkeit auf dem Gebiete von Kohle und Stahl durch diese eingehenden Regelungen Rechnung getragen, so würde es dem Vertrage widersprechen, wenn der unabhängige Gerichtshof die von der Hohen Behörde verfolgte Wirtschaftspolitik in Einzelfällen in seinem Sinne korrigieren könnte; er ist vielmehr auf Rechtskontrolle beschränkt und kann darüber hinaus nur eingreifen, wenn er einen Mißbrauch dieser Befugnisse der Hohen Behörde feststellt. Die Bestimmung des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 spiegelt nur die Zurückhaltung wider, welche ein Gericht seinem Wesen nach und angesichts dieser Struktur der Gemeinschaft ohnehin bei wirtschaftlichen Urteilen üben würde⁷⁵⁾. Sie läßt dem Gerichtshof auch genügend Spielraum, um den Umfang seiner Nachprüfung je nach der Natur der ihm unterbreiteten Maßnahme zu differenzieren. Es ist durchaus denkbar, daß der Gerichtshof etwa bei individuellen Entscheidungen, die Eingriffe in Rechte oder rechtlich geschützte Interessen des Einzelnen darstellen, seine Nachprüfungsbefugnis ausdehnt, zumal er hier die allgemeine Würdigung der Hohen Behörde zugrunde legen und nur ihre Anwendung auf den Einzelfall prüfen könnte. Umgekehrt wird eine größere Zurückhaltung am Platze sein, wenn die Erwartung einer bestimmten Entwicklung die Hohe Behörde zu vorbeugenden Maßnahmen vorübergehenden Charakters veranlaßt.

⁷⁰⁾ Art. 16 EGKS-Vertrag.

⁷¹⁾ Art. 18, 19 EGKS-Vertrag.

⁷²⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden Art. 46–48 EGKS-Vertrag.

⁷³⁾ Art. 46 Abs. 2, Art. 48 Abs. 2 EGKS-Vertrag.

⁷⁴⁾ Art. 24 EGKS-Vertrag.

⁷⁵⁾ So *L a g r a n g e*, a. a. O., S. 427.