

ABHANDLUNGEN

Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Karl Carstens *)

Die Frage, wie eine Rechtsnorm geändert werden kann, gehört zu den Grundfragen des Rechts. Charles Rousseau ¹⁾ bezeichnet die Revision völkerrechtlicher Verträge als das »fundamentale Problem« des Völkerrechts. Ganz allgemein kann man sagen, daß Rechtsnormen in der gleichen Weise verändert werden können, in der sie geschaffen wurden, und durch die gleichen Organe, die sie erlassen haben. Ein Gesetz kann durch ein neues Gesetz, ein völkerrechtlicher Vertrag durch einen neuen Vertrag modifiziert werden. Aber dieser Grundsatz muß in mehrfacher Hinsicht ergänzt und eingeschränkt werden. Rechtsnormen können auch in anderer Weise als derjenigen, in der sie entstanden sind, geändert werden. Gesetztes Recht kann durch Gewohnheitsrecht, Gewohnheitsrecht durch gesetztes Recht modifiziert werden. Andererseits sind die Organe, die eine Rechtsnorm erlassen haben, nicht immer zu ihrer Änderung befugt. Vielfach beschränkt sich die einem Organ erteilte Ermächtigung zur Rechtsetzung auf einen einmaligen Akt, nach dessen Vollzug das rechtsetzende Organ verschwindet. Die verfassunggebende Versammlung löst sich nach dem Erlaß der Verfassung auf. Künftige Änderungen der Verfassung sind nur noch in dem in der Verfassung selbst vorgesehenen Verfahren und durch die dort bezeichneten Organe oder aber durch einen neuen Akt des *pouvoir constituant* des Staatsvolkes möglich.

In neuerer Zeit sind durch völkerrechtliche Verträge organisierte Staatenverbindungen geschaffen worden, deren Befugnisse in dem zugrunde liegenden Vertrag umschrieben, denen bestimmte Organe zugewiesen wer-

*) Die nachfolgende Abhandlung gibt die persönliche Ansicht des Verfassers wieder.

¹⁾ Droit international public, Paris 1953, S. 62.

den und mit denen Staaten wie mit ihresgleichen in rechtliche Beziehungen treten. Manche dieser Staatenverbindungen weisen Ähnlichkeiten mit einem Bundesstaat auf, und der ihnen zugrunde liegende Vertrag ähnelt in mancher Beziehung der Verfassung eines Bundesstaates, und zwar auch insofern, als in dem Vertrag – wie in einer staatlichen Verfassung – Bestimmungen getroffen werden, die eine Abänderung des Vertrages unter Mitwirkung der Organe der Staatenverbindung vorsehen.

Zu diesen Verträgen gehört der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951²⁾, auch Montanvertrag genannt, der im folgenden als EGKS-Vertrag bezeichnet wird³⁾. Er bestimmt in seinem Art. 96, daß nach Ablauf der Übergangszeit eine Regierungskonferenz, die auf Vorschlag einer Regierung oder der Hohen Behörde durch einen Beschluß des Rates einberufen wird, Änderungen des Vertrages beschließen kann. Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind. Daneben sieht Art. 95⁴⁾ in seinen Absätzen 3 und 4 ein erleichtertes Verfahren zur Abänderung des EGKS-Vertrages vor:

«Après l'expiration de la période de transition prévue par la Convention sur les dispositions transitoires, si des difficultés imprévues, révélées par l'expérience, dans les modalités d'application du présent Traité, ou un changement profond des conditions économiques ou techniques qui affecte directement le marché commun du charbon et de l'acier, rendent nécessaire une adaptation des règles relatives à l'exercice⁵⁾ par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportées, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté.

Ces modifications font l'objet de propositions établies en accord de la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité de cinq sixièmes de ses membres, et soumises à l'avis de la Cour. Dans son examen, la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit. Si, à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises à l'Assemblée et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée».

²⁾ BGBl. 1952 II, S. 445 ff.

³⁾ Die Gemeinschaft selbst wird als EGKS, französisch als CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) bezeichnet.

⁴⁾ Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des EGKS-Vertrages.

⁵⁾ Die Worte «relatives à l'exercice» fehlen in der amtlichen deutschen Übersetzung BGBl. 1952 II, S. 475.

Man bezeichnet die in Art. 96 geregelte als die große Revision, die in Art. 95 Abs. 3 und 4 geregelte als die kleine Revision des EGKS-Vertrages. Die letztere, die kleine Revision, ist Ende 1959 und Anfang 1960 zum erstenmal praktisch angewandt worden. Mit ihrer Hilfe ist in Art. 56 des EGKS-Vertrages eine neue Ziffer 2 eingefügt worden⁶⁾.

Die folgende Darstellung behandelt die Rechtsfragen, die sich bei der Anwendung der kleinen Revision ergeben, unter besonderer Berücksichtigung der Probleme, die im Zusammenhang mit der Einfügung der neuen Ziffer 2 des Art. 56 aufgetreten sind. Um die Bedeutung der kleinen Revisionsklausel richtig zu erfassen, ist eine Untersuchung der wesentlichen rechtlichen Merkmale des EGKS-Vertrages und der EGKS notwendig. Sie wird im Abschnitt I vorgenommen. Abschnitt II behandelt die materiellen Voraussetzungen und Schranken, Abschnitt III das Verfahren der kleinen Revision, und in Abschnitt IV werden die besonderen Probleme, die bei der Änderung des Art. 56 aufgetreten sind, untersucht.

I. Rechtliche Kennzeichnung des EGKS-Vertrages und der EGKS

Der EGKS-Vertrag war ursprünglich unstreitig ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den sechs Gründerstaaten der EGKS. Für seinen Abschluß waren die allgemeinen Regeln über völkerrechtliche Verträge maßgebend. Und der EGKS-Vertrag ist auch ein völkerrechtlicher Vertrag geblieben. Er ist keine Verfassung in dem Sinne geworden, daß er der Verfügungsgewalt der Signatarstaaten entrückt wäre. Diese Rechtslage wird nicht immer genügend klar erkannt.

Es ist richtig, daß sich der EGKS-Vertrag von anderen völkerrechtlichen Verträgen grundlegend unterscheidet. Er ist zunächst ein multilateraler oder, was dasselbe besagt, ein kollektiver⁷⁾ Vertrag. Er bezweckt die Errichtung einer organisierten Staatenverbindung, d. h. einer internationalen Organisation. Er ist also, wie man in Anlehnung an die zivilistische Terminologie sagen kann, eine »gemeinschaftsbildende Einigung«⁸⁾ oder ein »sozialrechtlicher Organisationsvertrag«⁹⁾. Daß Vorstellungen dieser Art auch die Delegationen, die den Vertrag aushandeln mußten,

⁶⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1960, S. 781 ff. Der volle Text der neuen Ziffer 2 ist unten Anm. 118 abgedruckt.

⁷⁾ Zur Terminologie vgl. Dictionnaire de la terminologie du droit international; Hrsg. Union Académique Internationale, Paris 1960, S. 610, 612 (vgl. ZaöRV Bd. 20, S. 704 ff.).

⁸⁾ Palandt, BGB, 19. Aufl. 1960, § 705 Anm. 3 a.

⁹⁾ Enneccerus-Lehmann, Recht der Schuldverhältnisse, 1958, S. 725.

maßgebend beeinflusst haben, geht aus dem Bericht der französischen Delegation hervor:

«Les débats qui se sont poursuivis n'ont pas eu le caractère traditionnel d'une négociation, mais bien d'une construction en commun qui avait pour objet, non d'éliminer des divergences mais de résoudre la multitude de problèmes qui soulevait l'œuvre entreprise. . . . Pour la première fois les gouvernements participants ne se sont pas proposé un arbitrage provisoire entre leurs intérêts respectifs: ils ont pris une vue commune de leur intérêt commun et leurs représentants ont recherché ensemble les moyens d'atteindre le but qu'ils avaient reconnu valable pour tous»¹⁰⁾.

Dagegen erscheint die Bezeichnung »Gesamtakt«¹¹⁾ für den EGKS-Vertrag nicht angebracht; denn er ist ungeachtet der ihm anhaftenden Eigentümlichkeiten ein Vertrag, d. h. eine Willenseinigung mehrerer Rechtssubjekte. Die durch diesen Vertrag erzeugten Bindungen sind besonders eng. Paul De Visscher meint, daß den Mitgliedstaaten vor Ablauf der 50jährigen Vertragsdauer kein Rücktrittsrecht zustehe¹²⁾, während Bindschedler und Verdross-Zemanek der Ansicht zuneigen, daß ein Staat unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* oder mit der Begründung, daß alle anderen Vertragsteile den Vertrag verletzt hätten, zurücktreten könne¹³⁾. Man wird aber anerkennen müssen, daß der von den vertragschließenden Staaten verfolgte Zweck eines Zusammenwachsens der nationalen Kohle- und Stahlmärkte zu einem europäischen Markt einen einseitigen Rücktritt eines Partners nicht zuläßt. Auch kann ein Staat, der sich durch die anderen Staaten in seinen Rechten verletzt fühlt, die im Vertrag vorgesehenen Rechtsbehelfe ergreifen¹⁴⁾, zu denen das Rücktrittsrecht nicht gehört.

¹⁰⁾ La CECA, Rapport de la Délégation française sur le Traité et la Convention signés à Paris le 18 avril 1951, Paris, Imprimerie Nationale o. J., S. 11f.

¹¹⁾ Rudolf L. Bindschedler, Rechtsfragen der europäischen Einigung, 1954, S. 35, verwendet diesen Begriff für die Schweizerische Bundesverfassung in Anlehnung an Kuntze, Leipziger Festschrift für Müller, 1892, S. 27 ff. Gegen die Verwendung des Begriffs »Gesamtakt« für die Vereinsgründung des bürgerlichen Rechts auch Enneccerus-Nipperdey, Allgemeiner Teil des BGB, 1960, S. 911.

¹²⁾ Paul De Visscher, La CECA et les États membres, Actes Officiels du Congrès international d'études sur la CECA. Vol. 2, 1957, S. 15; wohl auch Werner Thiemé, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften (Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 18, 1960, S. 72) und Franz Jerusalem, Das Recht der Montanunion, 1954, S. 16. Ebenso Staatssekretär Hallstein mit Bezug auf den EWG-Vertrag in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag am 21. 3. 1957 (ZaöRV Bd. 20, S. 147).

¹³⁾ Bindschedler, a. a. O. (Anm. 11), S. 38 ff., 201 und Verdross-Zemanek, Völkerrecht, 1959, S. 279, 280, 116 ff. Sie verweisen auf die allgemeinen Regeln über völkerrechtliche Verträge, ohne die Besonderheiten des EGKS-Vertrages zu untersuchen.

¹⁴⁾ Insbesondere in Art. 88 und 89.

Der EGKS-Vertrag zeichnet sich weiter dadurch aus, daß er Ähnlichkeit mit einem Verträge hat, durch den mehrere bisher selbständige Staaten einen Bundesstaat errichten¹⁵⁾. Die EGKS steht in mancher Hinsicht über den Mitgliedstaaten. Sie kann, auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten, Entscheidungen erlassen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind¹⁶⁾. Sie übt in erheblichem Umfang hoheitliche Herrschaftsgewalt gegenüber Einzelpersonen und Unternehmen aus, die sich auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten befinden¹⁷⁾. Sie handelt dabei aus eigenem Recht. Die Mitgliedstaaten haben, kraft ihrer originären Befugnis zur Rechtschöpfung, der neuen Gemeinschaft Rechte zuerkannt, die auch ihnen, den Mitgliedstaaten, selbst gegenüber wirksam sind¹⁸⁾. Die neue Gemeinschaft besitzt schließlich – und auch darauf ist mit Recht hingewiesen worden – Organe, die denen eines Bundesstaates ähnlich sind. Aber deswegen ist die EGKS noch kein Bundesstaat, und der EGKS-Vertrag ist keine Verfassung im staatsrechtlichen Sinne. Die Umwandlung vom völkerrechtlichen Vertrag zur bundesstaatlichen Verfassung, die sich bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches vollzogen hat¹⁹⁾, findet in der Entstehung der EGKS keine auch nur annähernde Parallele. Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches entstand unzweifelhaft ein neuer Staat im soziologischen und politischen Sinne, und selbst extreme Föderalisten lehnten die Auffassung ab, daß dieser neue

¹⁵⁾ Vgl. Begründung der Bundesregierung zum EGKS-Vertrag, Anlage 3 der Bundstagsdrucksache 2401 (1951), S. 1: »Er [der Vertrag] soll darüber hinaus die immer wieder geforderte Einigung Europas in einem ersten Abschnitt konkret verwirklichen, indem er auf einem wichtigen Sachgebiet ein bundesstaatsähnliches Verhältnis herstellt«; ferner S. 5: »Analogie zum Bundesstaat«.

¹⁶⁾ So kann die Hohe Behörde ohne Zustimmung des Rates eine Umlage auf die Erzeugung von Kohle und Stahl bis zu einer Höhe von 1 % erheben (Art. 50). Sie kann ferner in mehreren Fällen Geldbußen festsetzen, die durch die Vollstreckungsorgane der Mitgliedstaaten vollstreckt werden müssen (Art. 58 § 4, 59 § 7, 64 in Verbindung mit Art. 92).

¹⁷⁾ Vgl. weiter die Referate von Georg Erl er und Werner Th i e m e, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, a. a. O.

¹⁸⁾ Zu der Frage, ob eine Übertragung staatlicher Souveränität stattgefunden habe, vgl. Franz Jerusalem, a. a. O. (Anm. 12), S. 13; H. J. Schlochauer, Zur Frage der Rechtsnatur der EGKS (Festschrift für Hans Wehberg 1956, S. 365 ff.); Joseph L. Kunz, Supranational Organs, AJIL vol. 46, S. 690ff.; Rapport de la Délégation française, a. a. O. (Anm. 10), S. 15 und 57; Erl er, a. a. O. (Anm. 17), S. 19 ff.; Paul Reuter, La CECA (Recueil des Cours, 1952, S. 543).

¹⁹⁾ Vergleiche weiter Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1922, S. 777, 779; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 694: »Der Bund verzehrte das Vertragsband«; Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl. 1911, Bd. 1, S. 89; Adolf Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1913, S. 16 f.

Staat weiterhin ein Geschöpf der Gliedstaaten sei, die ihn gegründet hatten, und daß diese ihn daher durch einstimmigen Beschluß ändern oder durch *actus contrarius* wieder beseitigen könnten. So vertrat Seydel die Ansicht, daß die Auflösung des Deutschen Reiches zwar durch Vertrag aller Gliedstaaten, aber nur in den Formen der Abänderung der Reichsverfassung möglich sei²⁰). Die Kompetenz-Kompetenz lag nicht mehr bei den Gliedstaaten, sondern beim Gesamtstaat, unbeschadet gewisser Rechte der Gliedstaaten, die auch durch eine Verfassungsänderung nicht gegen den Willen der betroffenen Gliedstaaten beseitigt werden konnten²¹).

In ähnlich eindeutiger Weise hat der amerikanische Supreme Court die Vereinigten Staaten für eine unauflöslche Verbindung erklärt, der ein neuer Staat nicht durch einen Vertrag, sondern mittels Inkorporierung in einen politischen Körper beitrete²²).

Bei der Gründung der EGKS ist im Gegensatz zu der Gründung des Deutschen Reiches oder der Vereinigten Staaten unzweifelhaft kein neuer Staat entstanden. Dies ist die eindeutige und einhellige Auffassung des Schrifttums²³) und der internationalen Praxis. Die Kompetenz-Kompetenz ist nicht auf die EGKS übergegangen, sondern liegt bei den Mitgliedstaaten. Die EGKS bleibt ihr Geschöpf. Sie können sie durch einvernehmliches Handeln jederzeit in jeder ihnen notwendig erscheinenden Weise ändern oder sogar durch *actus contrarius* wieder beseitigen, vorbehaltlich der Rechte Dritter, die mit der EGKS Verträge geschlossen haben²⁴). Die Gesamtheit der Mitgliedstaaten steht daher über der Gemeinschaft. Ihr Wille ist die höchste Autorität.

²⁰) Max v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl. 1897, S. 33.

²¹) Die sog. *iura singularia*. Vgl. dazu Arndt, a. a. O. (Anm. 19), S. 369 ff. Weitere Beispiele bei Paul De Visscher, La nature de la CECA (Auszug aus dem in Anm. 12 zitierten Bericht in Annales de la Faculté de Droit de Liège, 1957, S. 105).

²²) *Texas v. White* (7 Wall. 700, 19 L. Ed. 227, 1869); vgl. auch Hermann Pritchett, The American Constitution, New York 1959, S. 63.

²³) Hermann Mosler, Der Vertrag über die EGKS (ZaöRV Bd. 14, S. 1 ff., bes. S. 44); Walter Much, Die Amtshaftung im Recht der EGKS, 1952, S. 15; Thieme, a. a. O. (Anm. 12), S. 62 und 68 mit ausführlicher Literaturangabe; Schlochauer, a. a. O. (Anm. 18), S. 371. Eben so für EWG und Euratom der 3. Sonderausschuß des Bundestages (ZaöRV Bd. 20, S. 147). Es scheint mir aber auch bedenklich zu sein, die EGKS als einen partiellen Bundesstaat oder als ein bundesstaatliches Verhältnis auf einem wichtigen Sachgebiet zu bezeichnen. Vgl. Begründung der Bundesregierung zum EGKS-Vertrag, a. a. O. (Anm. 15), S. 1, und Reuter, a. a. O. (Anm. 18), S. 550. Derartige Formulierungen verleiten zu falschen Schlußfolgerungen über die Kompetenz-Kompetenz und die oberste Verfügungsgewalt. Wie hier Schlochauer, a. a. O., S. 371.

²⁴) Hierauf weist De Visscher, a. a. O. (Anm. 12), S. 18 mit Recht hin.

Mosler²⁵⁾, Jerusalem²⁶⁾ und Thiem²⁷⁾ haben darauf hingewiesen, daß sich die Europäischen Gemeinschaften im Laufe der Zeit fortentwickeln könnten, daß sich ein neuer europäischer Gemeingeist bilden und ein neuer Staat im soziologischen und politischen Sinne entstehen könnte. Diese Möglichkeit sollte man gewiß nicht ausschließen, aber es handelt sich um eine hypothetische zukünftige Situation. Für die Gegenwart können aus ihr keine Folgerungen abgeleitet werden.

Da die EGKS kein Staat ist, erscheint es nicht unbedenklich, wenn, wie dies häufig geschieht, der EGKS-Vertrag ohne nähere Qualifikation als Verfassung und seine organisatorischen Bestimmungen als Verfassungsrecht bezeichnet werden²⁸⁾. Gewiß kann man von Verfassungen in einem weiteren Sinne sprechen und den Begriff auf die Satzungen anderer Verbände als der Staaten wie etwa der Gemeinden anwenden. Aber ohne nähere Qualifikation kommt dem Wort Verfassung die Würde eines politischen Gesamtkontaktes zu, durch den sich ein Volk eine bleibende Ordnung gibt, wie Krüger zutreffend dargelegt hat²⁹⁾. In dieser Bedeutung paßt der Begriff für internationale Organisationen und auch für die Europäischen Gemeinschaften nicht. Hier hat er den Nachteil, daß er zu falschen Parallelen mit staatsrechtlichen Vorgängen verleitet. Die europäischen Gemeinschaftsverträge bezeichnen sich selbst nicht als Verfassungen. Der Sprachgebrauch der vertragschließenden Staaten hat einen guten Sinn³⁰⁾ und sollte nicht zum Nachteil einer klaren Erfassung der rechtlichen Tatbestände verändert werden³¹⁾.

Die hier aufgestellte These, daß die EGKS und der EGKS-Vertrag Geschöpfe der Mitgliedstaaten seien und daß die Mitgliedstaaten auch

²⁵⁾ A. a. O. (Anm. 23), S. 37 f., 44 f.

²⁶⁾ A. a. O. (Anm. 12), S. 16 f.

²⁷⁾ A. a. O. (Anm. 12), S. 71.

²⁸⁾ Vgl. etwa Schlochauer, a. a. O. (Anm. 18), S. 361, 367; Erler, a. a. O. (Anm. 17), S. 27; Jerusalem, a. a. O. (Anm. 12), S. 8. Vgl. auch für internationale Organisationen im allgemeinen: Bindschedler, a. a. O. (Anm. 11), S. 21, und Karl Zemanek, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen, 1957, S. 90, 94. Auch in der Begründung der Bundesregierung zum EGKS-Vertrag wird die EGKS als »ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung bezeichnet«; a. a. O. (Anm. 15), S. 4, und auf S. 6 wird bei der Erläuterung der Art. 95 und 96 sogar von einer »Verfassungsänderung« gesprochen; ähnlich Mosler, a. a. O. (Anm. 23), S. 32: »Vertragliche Errichtung eines verfassungsrechtlichen Teilgebildes«.

²⁹⁾ Herbert Krüger, Verfassung im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Hrsg. E. v. Beckerath u. a. Bd. 11 (1960).

³⁰⁾ Ein Vorschlag des Juristenausschusses, dem Vertrag die Bezeichnung »Traité portant Constitution de la Communauté Européenne pour le Charbon et l'Acier« zu geben, wurde nicht akzeptiert. Mosler, a. a. O. (Anm. 23), S. 36 f.

³¹⁾ Gegen die Bezeichnung der EGKS als einer Verfassungsgemeinschaft wendet sich auch Jerusalem, a. a. O. (Anm. 12), S. 11, 14.

weiter die oberste Gewalt und das Verfügungsrecht über den Vertrag behalten, wird in der Literatur überwiegend vor allem von Jerusalem³²⁾, Paul De Visscher³³⁾, Scheuner³⁴⁾, Much³⁵⁾ und Scelle³⁶⁾ geteilt. Ansätze zu dieser Ansicht finden sich auch bei Reuter³⁷⁾.

Mit der hier vertretenen Auffassung steht ferner die Staatenpraxis im Einklang. Die Mitgliedstaaten haben zweimal Eingriffe in den EGKS-Vertrag vorgenommen und den Vertrag förmlich abgeändert, ohne sich an die Bestimmungen über die große oder die kleine Revision zu halten. So wurden im Anschluß an den deutsch-französischen Saarvertrag durch Vertrag der sechs Mitgliedstaaten der EGKS vom 27. Oktober 1956³⁸⁾ die Art. 21 und 28 geändert, und im Zusammenhang mit den römischen Verträgen über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft³⁹⁾ und der Europäischen Atomgemeinschaft⁴⁰⁾ wurden durch das Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957⁴¹⁾ wichtige institutionelle Bestimmungen des EGKS-Vertrages modifiziert. In beiden Fällen wurden die Änderungen vor Ablauf der Übergangszeit und ohne Beachtung der formalen Vorschriften der Art. 95 und 96 vereinbart. Die Mitgliedstaaten setzten sich über die von ihnen selbst errichteten Schranken für die Revision des EGKS-Vertrages hinweg, ohne daß dies von irgendeiner Seite als unzulässig bezeichnet worden wäre. Der Gerichtshof judiziert seit dem 1. Januar 1958 auf Grund der – unter Außerachtlassung der Art. 95 und 96 – geänderten institutionellen Bestimmungen des EGKS-Vertrages, ohne daß Zweifel an seiner rechtlich vollgültigen Existenz aufgetreten wären.

Gegen die hier vertretene Auffassung hat sich neuerdings Werner Thiem⁴²⁾ gewandt. Er meint, daß die Mitgliedstaaten von sich aus keine Änderung des EGKS-Vertrages beschließen könnten und daß die EGKS nicht durch *actus contrarius* frei aufgelöst werden könnte. Aus dem

³²⁾ A. a. O. (Anm. 12), S. 16 f.

³³⁾ A. a. O. (Anm. 12), S. 17, und in dem Aufsatz «La nature de la CECA», a. a. O. (Anm. 21), S. 111.

³⁴⁾ Ulrich Scheuner, Die Rechtsetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften (Festschrift für Verdross, 1960, S. 237).

³⁵⁾ A. a. O. (Anm. 23), S. 15 f.

³⁶⁾ George Scelle: «L'ordre juridique de la communauté reste un ordre juridique subordonné qui ne dispose pas de lui-même» (Revue du Droit public ... 1953, S. 801).

³⁷⁾ Paul Reuter, La CECA, Paris 1953, S. 45.

³⁸⁾ BGBl. 1956 II, S. 1875.

³⁹⁾ Hier auch EWG genannt.

⁴⁰⁾ Hier auch EAG oder Euratom genannt.

⁴¹⁾ BGBl. 1957 II, S. 1156.

⁴²⁾ A. a. O. (Anm. 12), S. 72.

EGKS-Vertrag läßt sich nicht entnehmen, daß die Mitgliedstaaten sich ihres Verfügungsrechts über den Vertrag und über die EGKS begeben wollten. Die Tatsache, daß sie den Vertrag auf 50 Jahre befristeten, zeigt im Gegenteil, daß sie jedenfalls nach Ablauf dieser Zeit das uneingeschränkte Verfügungsrecht haben wollten. Da aber ein Vertrag wie der EGKS-Vertrag nicht abrupt enden kann, müssen die Mitgliedstaaten dieses Verfügungsrecht auch schon vor Ablauf der Frist haben, um zum mindesten diejenigen Eingriffe und Anpassungen vorzunehmen, die im Interesse der betroffenen Industrien notwendig sind.

Es wäre aber auch vom Standpunkt der Anhänger des europäischen Zusammenschlusses sinnwidrig gewesen, die Abänderung des EGKS-Vertrages zu erschweren und andere als die in Art. 95 und 96 vorgesehenen Änderungen auszuschließen. Der Vertrag ist von Anfang an als eine Teillösung, als ein erster Schritt, dem weitere folgen müßten, angesehen worden⁴³⁾. Diese weiteren Schritte dürfen nicht durch eine zu starre Bindung der Staaten an den EGKS-Vertrag erschwert werden. Sollten sich etwa die sechs Staaten entschließen, EWG und EGKS miteinander zu fusionieren, so könnten sie mit guten Gründen der Meinung sein, daß dieser Schritt ohne die Prozedur, die Art. 96 vorschreibt, vollzogen werden sollte. Es könnte sich z. B. ergeben, daß dieser Entschluß während einer Verhandlung der sechs Staaten über einen politischen Zusammenschluß gefaßt würde, und es wäre höchst unzweckmäßig und könnte den Erfolg der geplanten Aktion in Frage stellen, wenn man in dieser Situation verlangen würde, daß die Verhandlung unterbrochen und das Verfahren des Art. 96 eingeleitet werden müßte, mit der Folge, daß die weitere Behandlung der Frage auf ein aus anderen Personen zusammengesetztes möglicherweise unter dem Vorsitz eines anderen Landes tagendes Gremium übergehen würde.

Ebensowenig wie die EGKS ein Staat ist, ist sie ein Staatenbund im herkömmlichen Sinne. Die beiden entscheidenden Merkmale der historischen Staatenbünde lagen in ihrer Unauflöslichkeit und darin, daß sich die Mitgliedstaaten in außenpolitischen und militärischen Angelegenheiten den Beschlüssen des Bundes unterwarfen⁴⁴⁾. Beide Merkmale treffen für die EGKS nicht zu.

⁴³⁾ Siehe dazu unten den Text bei Anm. 55 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. Art. V der Wiener Schlußakte vom 15. 5. 1820: »Der Bund ist als ein unauflöslicher Verein gegründet«; Art. 2 der Neuengland-Konföderation vom 19. 5. 1643 (zwischen Massachusetts, New Plymouth, Connecticut und New Haven): "The United Colonies ... doe jointly and severally hereby enter into a firm and perpetuall league of friendship and amity"; Präambel der Articles of Confederation vom 9. 7. 1778: "Whereas the Delegates of the United States of America in Congress assembled did ...

Aber auch die Bezeichnungen Verwaltungsgemeinschaft⁴⁵⁾ oder Staatsveranstaltung mit dem Charakter einer Verwaltungsunion⁴⁶⁾ werden der Besonderheit der EGKS nicht gerecht, da die Befugnisse der Gemeinschaft über den Bereich der Verwaltung in die Funktionen der Regierung und der Gesetzgebung hinübergreifen⁴⁷⁾.

Man kann Schlochauer⁴⁸⁾ sicher zustimmen, wenn er die EGKS als eine Institution *sui generis* bezeichnet. Sie ist in der Tat ein völkerrechtliches *unicum*, und auch die beiden inzwischen errichteten neuen Europäischen Gemeinschaften unterscheiden sich von ihr in wesentlichen Punkten. Ich möchte Schlochauer und Scheuner⁴⁹⁾ in Übereinstimmung mit der in der Literatur überwiegend vertretenen Ansicht auch darin folgen, daß die EGKS eine überstaatliche Gemeinschaft ist. Der Begriff überstaatlich oder supranational ist zwar vieldeutig und schillernd⁵⁰⁾, und Catalano⁵¹⁾ stellt mit Recht die Frage, ob es sich überhaupt um einen juristisch erfaßbaren Begriff handle. Aber in der EGKS finden sich drei juristisch faßbare Merkmale in besonderer Prägnanz vereinigt: die Kompetenz der Gemeinschaft, Herrschaftsakte mit unmittelbarer Wirkung für Unternehmen und Einzelpersonen zu erlassen; die Zuweisung dieser Kompetenz in einem erheblichen Umfang an Organe, die – abgesehen davon, daß ihre Mitglieder ganz oder teilweise durch die Regierungen ernannt werden – unabhängig sind, und schließlich die Erstreckung dieser Kompetenz auf einen wichtigen Teilbereich der herkömmlichen staatlichen Funktionen⁵²⁾. Eine bessere Kennzeichnung dieser rechtlichen Situation als durch

agree to certain articles of Confederations and perpetual union between the States ...” Vgl. ferner Arndt, a. a. O. (Anm. 19), S. 3 ff.; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 1, Stuttgart 1957, S. 660 f.; Verdross-Zemanek, a. a. O. (Anm. 13), S. 279 f.

⁴⁵⁾ So Jerusalem, a. a. O. (Anm. 12), S. 11 und 14.

⁴⁶⁾ So Huber a. a. O. (Anm. 44), S. 658.

⁴⁷⁾ Als Beispiele seien genannt: Das Recht der Erhebung von Abgaben (Art. 49), die autonome Festsetzung von Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen im Verkehr mit dritten Staaten (Art. 59 § 2, Art. 58 § 1, Art. 74), die autonome Festsetzung von Höchst- und Mindestzöllen im Verkehr mit dritten Staaten (Art. 72) und die Befugnis zum Erlaß von Entscheidungen, um die Ziele des Vertrags zu erreichen (Art. 95 Abs. 1).

⁴⁸⁾ Zur Frage der Rechtsnatur der EGKS, a. a. O. (Anm. 18), S. 361 ff. mit eingehenden Literaturhinweisen.

⁴⁹⁾ A. a. O. (Anm. 34).

⁵⁰⁾ Vgl. Carstens, Das Recht des Europarates, 1956, S. 42.

⁵¹⁾ Nicola Catalano, Les sources du droit de la CECA (Actes officiels du Congrès international d'études sur la CECA, Bd. 2, 1957, S. 168).

⁵²⁾ Schlochauer, a. a. O. (Anm. 18), S. 373 sieht fünf Eigentümlichkeiten als Merkmale des übernationalen Charakters der EGKS an: 1. die verfassungsrechtliche Struktur der Gemeinschaft, 2. die Geltung einer eigenen Rechtsordnung im Rahmen der Gemeinschaft, 3. die Unabhängigkeit von Organen mit eigenen rechtsgestaltenden Hoheitsbefugnissen, 4. die unmittelbare Wirkung der Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane

den Begriff »überstaatlich« scheint mir nicht möglich zu sein, und die Tatsache, daß der Begriff und die ihm zugrunde liegende rechtliche Konstruktion in dem späteren Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht wiederkehrt, sollte kein Hinderungsgrund sein, ihn jedenfalls auf die EGKS anzuwenden⁵³⁾. Demgegenüber scheint mir der Terminus »transnational«⁵⁴⁾ für die EGKS weniger passend, da in ihm die innerhalb gewisser Grenzen bestehende und gewollte Unterordnung der Mitgliedstaaten unter die Gemeinschaft nicht zum Ausdruck kommt.

Ein weiteres wesentliches und häufig nicht genügend beachtetes Merkmal der EGKS liegt darin, daß sie Teil einer Gesamtheit von drei europäischen Gemeinschaften ist. Schon bei der Unterzeichnung des EGKS-Vertrages war allen Vertragspartnern klar, daß mit diesem Akt ein Weg beschritten wurde, auf dem man nicht würde anhalten können, und daß, wenn das Ziel des Vertrages, die Einigung Europas, erreicht werden sollte, dem ersten Schritt weitere Würden folgen müssen. So heißt es in der Präambel des Vertrages: »Entschlossen . . . den ersten Grundstein für eine weitere vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren . . .«. Noch deutlicher wird dieser Gedanke in den Begründungen zu dem Vertrag ausgesprochen, die die Regierungen ihren Parlamenten zuleiteten. In der Begründung der Bundesregierung heißt es, daß der Vertrag die Einigung Europas in einem ersten Abschnitt verwirklichen solle. Dann fährt die Bundesregierung fort⁵⁵⁾:

»Die Bundesregierung hat nicht aus dem Auge verloren, daß am Ende der von ihr angestrebten Entwicklung die Einigung ganz Europas auf allen Gebieten stehen sollte. Aber sie hat nicht geglaubt, auf eine derartige totale

auf Mitgliedstaaten, Unternehmen und Bürger im Gemeinschaftsbereich, 5. die Ausübung einer eigenen Gerichtsbarkeit. Von diesen fünf Merkmalen sehe ich das 2. und 3. als die wirklich entscheidenden an. Dazu möchte ich in Übereinstimmung mit Scheuner, a. a. O. (Anm. 34), S. 233 als weiteres Merkmal die Betrauung der Organisation mit der Hoheitsgewalt für einen erheblichen sachlichen Bereich aufnehmen, und den Charakter der Überstaatlichkeit solchen Organisationen absprechen, bei denen eine Herrschaftsgewalt der hier definierten Art nur in einem kleinen eng umgrenzten Umfang besteht. Das von Scheuner, a. a. O., S. 233 genannte Merkmal, daß die Mitglieder der Organisation durch Mehrheitsbeschlüsse der Organe gebunden werden, unterscheidet m. E. die überstaatlichen Gemeinschaften nicht von sonstigen internationalen Organisationen.

⁵³⁾ An meiner früheren Ansicht, a. a. O. (Anm. 50), S. 43, möchte ich nicht mehr festhalten, daß auch Herrschaftsakte als supranational zu bezeichnen seien, die durch Mehrheitsbeschluß eines Ministerrates mit unmittelbarer Wirkung für die einzelnen Staatsbürger erlassen werden.

⁵⁴⁾ Wie Erlner ihn a. a. O. (Anm. 17), S. 22 nicht zur Kennzeichnung der Europäischen Gemeinschaften, wohl aber ihres Rechts vorschlägt.

⁵⁵⁾ A. a. O. (Anm. 15), S. 1.

Lösung warten zu können, für welche, wie die Erfahrung gezeigt hat, die Völker Europas noch nicht bereit sind. Sie ist der Ansicht, daß diese Bereitschaft nur hergestellt werden kann, indem die dazu willigen Staaten auf begrenzten Teilgebieten eine Vereinigung herbeiführen, die den Völkern die Zuversicht des Gelingens auch weiter gespannter Pläne gibt. Diese Vereinigung muß, wie der Vertrag ausdrücklich vorsieht, allen europäischen Staaten offen stehen, und sie muß sobald wie möglich auf weitere Sachgebiete ausgedehnt werden; aber hier und jetzt muß durch konkrete Tat ein Beginn gemacht werden«.

Der Bericht der französischen Delegation an das französische Parlament schließt mit den Worten:

«C'est accomplir, sans bouleversements, une première, mais essentielle étape dans cette voie que de créer dans un secteur particulier les institutions supranationales qui marquent la direction dans laquelle le futur Europe devra chercher sa voie»⁵⁶⁾.

Der nächste Schritt, den die sechs Staaten unternahmen, die Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch den Vertrag vom 27. Mai 1952⁵⁷⁾, scheiterte, da die französische Nationalversammlung ihre Zustimmung verweigerte. Aber die beiden römischen Verträge über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. März 1957 wurden ratifiziert und traten am 1. Januar 1958 in Kraft. Sie stellen die Fortsetzung des mit dem EGKS-Vertrag begonnenen Weges dar, indem sie den zunächst auf Kohle und Stahl beschränkten Zusammenschluß auf die Atomindustrie und auf die gesamte Wirtschaft der sechs Mitgliedstaaten ausdehnen. Sie bilden mit der EGKS ein einheitliches Vertragswerk, das jedoch auch noch nicht als Endziel, sondern als eine weitere Etappe auf dem Wege zur politischen Einheit anzusehen ist⁵⁸⁾.

Die zwischen den drei europäischen Vertragswerken bestehende Einheit hat ihren sinnfälligen Ausdruck darin gefunden, daß zwei der vier Hauptorgane jeder Gemeinschaft, die parlamentarische Versammlung und der Gerichtshof, fusioniert wurden⁵⁹⁾. Seit dem Inkrafttreten der beiden neuen Verträge gibt es keine besondere »Gemeinsame Versammlung« für die EGKS mehr, sondern nur noch eine einzige Versammlung, die sich den

⁵⁶⁾ A. a. O. (Anm. 10), S. 177.

⁵⁷⁾ BGBl. 1954 II, S. 342 ff.

⁵⁸⁾ Vgl. vor allem die Präambel zum EWG-Vertrag: »In dem festen Willen, die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen ...«.

⁵⁹⁾ Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 27. März 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1156), Art. 1-4.

Namen »Europäisches Parlament« (Assemblée Européenne) beigelegt hat, und es besteht kein besonderer Gerichtshof für die EGKS mehr, sondern nur noch ein einziger Gerichtshof für alle drei Gemeinschaften. Der Grundsatz der Einheit der drei europäischen Vertragswerke ist seit dem 1. Januar 1958 ein neu hinzugetretenes wesentliches Merkmal des EGKS-Vertrages geworden. Er ist bei der Auslegung der Bestimmungen des EGKS-Vertrages besonders zu beachten.

II. Voraussetzungen und Schranken der kleinen Revision des EGKS-Vertrages

Der EGKS-Vertrag kann auf verschiedene Weise abgeändert werden. Zunächst können die Mitgliedstaaten jederzeit einen neuen Vertrag schließen, ohne sich an die in Art. 96 vorgesehene Frist oder an die dort genannten formellen Bestimmungen zu halten. Die Mitgliedstaaten sind – wie oben gezeigt wurde – die Herren des Vertragswerks. Es steht in ihrem Ermessen, in welcher Form sie den Vertrag ändern. Nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts kann ein völkerrechtlicher Vertrag schriftlich oder mündlich geschlossen werden. Ein schriftlicher Vertrag kann in einem einfachen oder in einem zusammengesetzten Verfahren (mit nachfolgender Ratifikation) geschlossen werden⁶⁰). Diese verschiedenen Verträge stehen einander im Range gleich⁶¹). Kein Rechtssatz des Völkerrechts schreibt vor, daß ein in einem zusammengesetzten Verfahren geschlossener Vertrag nur durch einen in gleicher Weise zustande gekommenen Vertrag abgeändert werden kann. Wohl wird die Regierung eines Staates, der einen Vertrag in einem zusammengesetzten Verfahren mit Zustimmung des Parlaments geschlossen hat, in der Regel zu einer Abänderung dieses Vertrages wiederum der Zustimmung des Parlaments bedürfen und daher genötigt sein, auch den Änderungsvertrag in einem zusammengesetzten Verfahren zu schließen; aber dies ist eine Frage, die sich nach dem innerstaatlichen Recht des betreffenden Staates richtet, und es ist sehr wohl denkbar, daß eine Regierung gewisse Änderungen des Vertrages auch ohne Zustimmung ihres Parlaments vereinbaren kann. Dafür gibt es eine Reihe von Beispielen:

Die im zusammengesetzten Verfahren vereinbarte Satzung des Europarats bestimmt, daß der Generalsekretär des Europarats einen Stellvertreter haben soll. Durch eine einstimmige Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats von 1949 ist aber auch dem Greffier der Beratenden

⁶⁰) Vgl. Verdross-Zemanek, a. a. O. (Anm. 13), S. 100 ff.

⁶¹) Charles Rousseau, a. a. O. (Anm. 1), S. 18 f.

Versammlung die Stellung eines stellvertretenden Generalsekretärs verliehen worden, womit der Europarat zwei stellvertretende Generalsekretäre erhielt ⁶²⁾.

Der EGKS-Vertrag sieht in Art. 11 vor, daß der Präsident und der Vizepräsident der Hohen Behörde von den Regierungen ernannt werden. Bereits bei der ersten Bestellung der Hohen Behörde ernannten die sechs Regierungen zwei Vizepräsidenten ⁶³⁾. In gleicher Weise erhielt die EWG-Kommission im Jahre 1958 drei, anstatt der vertraglich vorgesehenen zwei Vizepräsidenten ⁶⁴⁾. In allen diesen Fällen sind völkerrechtliche Verträge, die in einem zusammengesetzten Verfahren zustandegekommen waren, durch einfache Vereinbarungen abgeändert worden. Niemals ist von irgend einer Seite die Gültigkeit der Ernennung des zweiten stellvertretenden Generalsekretärs des Europarats, des zweiten Vizepräsidenten der Hohen Behörde und des dritten Vizepräsidenten der EWG-Kommission in Zweifel gezogen worden. Sie genießen die gleichen Rechte wie ihre Kollegen, deren Ernennung ihre Rechtsgrundlage in dem ursprünglichen Vertragstext findet.

Der EGKS-Vertrag kann demnach wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag auch durch eine einfache Vereinbarung der Mitgliedstaaten geändert werden. Die zweite Abänderungsmodalität des EGKS-Vertrages ist die in Art. 96 geregelte sogenannte große Revision, die dritte die uns hier beschäftigende kleine Revision des Art. 95 Abs. 3 und 4, und schließlich können gewisse Bestimmungen sogar in einer noch einfacheren Form geändert werden. Die dem Vertrag beigefügte Liste, welche die Produkte aufzählt, auf die sich der Vertrag bezieht, kann durch einstimmigen Beschluß des Rates ergänzt werden (Art. 81). Ebenso kann der Rat durch einstimmigen Beschluß auf Vorschlag des Gerichtshofs die Zahl der Richter erhöhen (Art. 32, in der Fassung des Abkommens über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften) ⁶⁵⁾.

Die im EGKS-Vertrag vorgesehene Möglichkeit, den Vertrag durch die Organe der durch ihn geschaffenen Staatenverbindung zu ändern, findet in anderen älteren und jüngeren Verträgen Parallelen. Zu verweisen ist be-

⁶²⁾ Carstens, a. a. O. (Anm. 50), S. 181. Ich habe in meiner Schrift über den Europarat nachzuweisen gesucht, daß hier eine gewohnheitsrechtliche Fortbildung der Satzung vorliege. Man wird aber einer Vereinbarung aller Mitgliedstaaten, selbst wenn sie nur konkludent ist, eine unmittelbare rechtsetzende Wirkung zusprechen müssen.

⁶³⁾ Paul Reuter, La CECA, 1953, S. 56.

⁶⁴⁾ Art. 161 EWG-Vertrag.

⁶⁵⁾ BGBl. 1957 II, S. 1156. Trotz des ungenauen Wortlauts des Abkommens wird man annehmen müssen, daß zu einer Erhöhung der Zahl der Richter ein übereinstimmender Beschluß der drei Ministerräte von EWG, EGKS und EAG notwendig ist.

sonders auf die Satzung des Europarats vom 5. Mai 1949⁶⁶⁾, das Abkommen über die Europäische Zahlungsunion vom 19. September 1950⁶⁷⁾, das Europäische Währungsabkommen vom 5. August 1955⁶⁸⁾, die Satzung der UNESCO vom 16. November 1945⁶⁹⁾ und die Satzung der FAO vom 1. November 1945⁷⁰⁾. Der EWG- und der EAG-Vertrag sehen die erleichterte Abänderung einzelner Vertragsbestimmungen vor⁷¹⁾. Eine dem Art. 95 entsprechende generelle Ermächtigung zur Vertragsrevision durch die Organe der Gemeinschaften enthalten sie dagegen nicht.

Artikel 95 Absatz 3 stellt, abgesehen von dem inzwischen obsolet gewordenen Erfordernis des Ablaufs der fünfjährigen Übergangszeit, zwei alternative materielle Voraussetzungen und drei kumulative materielle Schranken für die kleine Revision auf. Voraussetzung für eine Vertragsänderung im Wege der kleinen Revision ist entweder, daß unvorhergesehene, durch Erfahrung sichtbar gewordene Schwierigkeiten bei den Einzelheiten der Anwendung des Vertrages aufgetreten sind oder eine tiefgreifende Änderung (*un changement profond*) der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen eingetreten ist, die unmittelbar den gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl beeinflußt.

Liegt eine dieser Voraussetzungen vor, so kann nicht jede zweckmäßig erscheinende Vertragsänderung vorgenommen werden, sondern es können nur die Regeln über die Ausübung der Befugnisse der Hohen Behörde in dem notwendigen Umfang angepaßt werden⁷²⁾ (erste Schranke). Dabei dürfen die Grundsatzartikel 2, 3 und 4 nicht beeinträchtigt werden (zweite Schranke), und das Verhältnis der Befugnisse der Hohen Behörde und der anderen Institutionen der Gemeinschaft zueinander darf nicht berührt werden (dritte Schranke).

⁶⁶⁾ Art. 41 (BGBl. 1950, S. 263); vgl. dazu Carstens, a. a. O. (Anm. 50), S. 25 ff.

⁶⁷⁾ Art. 30 (BGBl. 1951 II, S. 32 ff., 46).

⁶⁸⁾ Art. 21 (BGBl. 1959 II, S. 293).

⁶⁹⁾ Nach Art. 13 reicht ein Organbeschluß für solche Änderungen aus, die weder grundsätzliche Veränderungen der Ziele der Organisation, noch neue Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten enthalten (Heft 5 der Dokumente. Hrsg. Forschungsstelle für Völkerrecht und ausl. öff. Recht der Universität Hamburg, 1951).

⁷⁰⁾ Nach Art. 20 Ziffer 2 reicht ein Organbeschluß für solche Änderungen aus, die keine neuen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten begründen (Heft 8 der Dokumente, 1953).

⁷¹⁾ Vgl. etwa im EWG-Vertrag Art. 14 Abs. 7 (Änderung der Zeitfolge des Abbaus der Binnenzölle) und Art. 28 (Änderungen des gemeinsamen Zolltarifs) oder im EAG-Vertrag Art. 76 (Änderung der Bestimmungen über die Überwachung der Sicherheit) und Art. 90 (Änderung der Bestimmungen über das Eigentum).

⁷²⁾ Übereinstimmend der Gerichtshof in seiner Stellungnahme vom 17. 12. 1959, im folgenden Stellungnahme 1959 genannt. Entscheidungssammlung Bd. 5, S. 575 ff.

Schon die richtige Erfassung der ersten alternativen materiellen Voraussetzung wirft einige Fragen auf. Der Gerichtshof scheint die Ansicht zu vertreten, daß Schwierigkeiten, deren Behebung im Übergangsabkommen zum EGKS-Vertrag vorgesehen worden ist, nicht als unvorhergesehene Schwierigkeiten angesehen werden können⁷³⁾. Dieser Schluß ist jedoch nicht zwingend. Die mangelnde Voraussicht kann sich darauf beziehen, daß die Vertragsschließenden sich über die Dauer der Schwierigkeiten eine falsche Vorstellung gemacht haben. Daher können auch Schwierigkeiten, mit denen sich das Übergangsabkommen befaßt, Anlaß zu einer kleinen Revision sein. Allerdings kann immer nur eine Befugnis angepaßt werden, die der Vertrag selbst der Hohen Behörde gibt. Eine einfache Verlängerung des Übergangsabkommens ist, wie der Gerichtshof richtig dargelegt hat, im Wege der kleinen Revision nicht möglich. Auch darin ist dem Gerichtshof beizupflichten, daß Schwierigkeiten, für deren Lösung der Vertrag selbst eine Bestimmung enthält, keine unvorhergesehenen Schwierigkeiten im Sinne des Art. 95 sind.

Weitere Fragen wirft der Vergleich der beiden alternativen Voraussetzungen auf. Einerseits reicht jede Schwierigkeit bei den Einzelheiten der Anwendung des Vertrages, wenn sie nur unvorhergesehen war, aus; andererseits wird eine tiefgehende Änderung der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen des Kohle- und Stahlmarktes gefordert. Man kann kaum annehmen, daß hier zwei Voraussetzungen von ganz unterschiedlichem Gewicht alternativ nebeneinander gestellt werden sollten, und wird daher unter einer tiefgreifenden Änderung eine solche zu verstehen haben, die nicht bloß oberflächlicher Natur ist. Dabei wird man berücksichtigen müssen, daß Art. 95 lediglich eine Anpassung der Vorschriften über die Ausübung der Befugnisse der Hohen Behörde ermöglicht. Auch daraus ist zu schließen, daß bei der zweiten Alternative nicht nur an grundlegende Veränderungen der wirtschaftlichen Gesamtlage gedacht ist, die mit den Mitteln der kleinen Revision nicht zu bewältigen wären. Art. 95 verlangt offenbar deswegen eine tiefgreifende Änderung der Marktbedingungen, um zu verhindern, daß das kleine Revisionsverfahren wegen jeder geringfügigen Veränderung der Marktlage in Gang gebracht wird. Unzulässig wäre der umgekehrte Schluß, weil tiefgreifende Änderungen der Marktbedingungen eine der Voraussetzungen für die kleine Revision bildeten, müßten entsprechend weitgehende Änderungen der Befugnisse der Hohen Behörde im Wege der kleinen Revision möglich sein. Bei dieser Argumentation würde eine eindeutig restriktive Bestimmung, die nur die Anpassung der

⁷³⁾ Stellungnahme 1959, S. 578 ff.

Regeln über die Ausübung der Befugnisse der Hohen Behörde zuläßt, durch den Rückschluß auf eine der möglichen Bedeutungen eines mehrdeutigen Begriffs ausgehöhlt werden.

Der Gerichtshof hat das Problem dadurch zu lösen versucht, daß er zwischen der Anpassung bestehender Befugnisse der Hohen Behörde und der Einräumung neuer Befugnisse an die Hohe Behörde unterscheidet⁷⁴⁾. Die letztere Möglichkeit gibt Art. 95 nach Ansicht des Gerichtshofs, die sicher Zustimmung verdient⁷⁵⁾, nicht. An anderer Stelle unterscheidet der Gerichtshof zwischen der Befugnis selbst und den Voraussetzungen, unter denen sie ausgeübt werden kann⁷⁶⁾. Eine Änderung der Voraussetzungen hält der Gerichtshof für möglich. Um aber das Wesen einer Befugnis, d. h. einer rechtlichen Ermächtigung, zu erfassen, kann man die Voraussetzungen, unter denen eine bestimmte Maßnahme getroffen werden kann, nicht von der Maßnahme selbst trennen. Beide zusammen bilden im Rechtssinn die Befugnis, und man schafft eine neue Befugnis nicht nur, wenn man unter gleichbleibenden Voraussetzungen die Ermächtigung gibt, neuartige Maßnahmen zu ergreifen, sondern auch dann, wenn Maßnahmen, die der Vertrag für eine bestimmte Situation vorgesehen hat, unter anderen Voraussetzungen getroffen werden können. Würde man die Hohe Behörde ermächtigen, im Falle eines Rückgangs der Nachfrage (Art. 58) die Maßnahmen zu ergreifen, die der Vertrag für den Fall einer ernststen Mangelage vorsieht (Art. 59), so würde die Hohe Behörde sicher neue Befugnisse erhalten. Angesichts der bei der Anwendung des Art. 95 auftretenden Schwierigkeiten ist es gut, sich des begrenzten Wertes zu erinnern, den Formeln für die Entscheidung rechtlicher Zweifelsfragen haben. Die tiefe Skepsis amerikanischer Juristen gegenüber abstrakten Formeln⁷⁷⁾ wird gerade hier verständlich.

Im Einzelfall wird die Entscheidung, ob sich ein Revisionsvorschlag im Rahmen des Art. 95 Abs. 3 hält, nur unter Abwägung aller für den EGKS-

⁷⁴⁾ Stellungnahme 1959, S. 577.

⁷⁵⁾ Ebenso Paul De Visscher, a. a. O. (Anm. 21), S. 109 und (Anm. 12), S. 15.

⁷⁶⁾ Stellungnahme vom 4. 3. 1960, im folgenden Stellungnahme 1/60 genannt, bisher nur als Umdruck verteilt. Deutscher Text S. 5. Auf die Unmöglichkeit dieser begrifflichen Unterscheidung weist auch B. van der Esch, De zogenaamde kleine herziening van het KSG-Vertrag, Sociaal economische wetgeving, Ausgabe Europa Mai 1960, S. 31 ff. hin.

⁷⁷⁾ Justice Oliver W. Holmes in *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (76) (1905): "General propositions do not decide concrete cases"; Myres S. McDougal; Florentino P. Feliciano, International coercion and world public order (Yale Law Journal vol. 67, S. 771, 839): "No set of words can, apart from context, have any one 'clear', 'unambiguous' or 'literal' meaning that of itself compulsory determines decision, whatever the particular circumstances may be".

Vertrag maßgebenden Auslegungsgrundsätze getroffen werden können. Dabei wird vor allem geprüft werden müssen, ob sich die Befugnis, die der Hohen Behörde im Wege der kleinen Revision zugewiesen werden soll, auf eine ähnliche Situation bezieht wie die, für die der Vertrag der Hohen Behörde eine Befugnis verleiht. Nur wenn diese Frage bejaht werden kann, kann man von einer Anpassung sprechen. Ist dagegen die neue Situation völlig anders als diejenige, für deren Bewältigung der Vertrag der Hohen Behörde eine Befugnis zugewiesen hat, so steht die Gemeinschaft in Wahrheit vor einer neuen Aufgabe, zu deren Lösung ihr gegebenenfalls neue Befugnisse im Wege der großen Revision eingeräumt werden müssen.

Die zweite Schranke, die Art. 95 für die kleine Revision aufstellt, liegt in der Unantastbarkeit der drei Grundsatzartikel 2, 3 und 4 des EGKS-Vertrages. In diesen Artikeln werden zahlreiche – teilweise schwer miteinander zu vereinbarende – Postulate für die Tätigkeit der EGKS aufgestellt:

Ausweitung der Wirtschaft

Steigerung der Beschäftigung

Hebung des Lebensstandards

Wahrung der Harmonie der Kohle- und Stahlwirtschaft einerseits und der Gesamtwirtschaft andererseits

(diese vier Ziele sollen auf der Grundlage des gemeinsamen Marktes erreicht werden)

Rationelle Erzeugung

Höchstmögliche Produktivität

Verhinderung von Arbeitslosigkeit

Verhinderung von größeren Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten (Art. 2)

Geordnete Versorgung des gemeinsamen Marktes

Berücksichtigung des Bedarfs dritter Länder (Art. 3 a)

Sicherung des gleichen Zugangs zu der Produktion für alle Verbraucher (Art. 3 b)

Bildung niedrigster Preise, jedoch nicht auf Kosten anderer Produktionszweige und unter Ermöglichung der erforderlichen Abschreibungen und einer normalen Verzinsung (Art. 3 c)

Gewährung eines Anreizes an die Unternehmer, ihr Produktionspotential auszubauen unter Vermeidung von Raubbau (Art. 3 d)

Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter

Angleichung dieser Bedingungen innerhalb der Montanindustrie im Sinne des Fortschritts (*dans le progrès*) (Art. 3 e)

Entwicklung des Außenhandels unter Wahrung angemessener Preisgrenzen auf den ausländischen Märkten (Art. 3 f)

Ausweitung, Modernisierung und Verbesserung der Erzeugung, um die Montanindustrie gegenüber anderen Industrien konkurrenzfähig zu erhalten (Art. 3 g)

Beseitigung von Zöllen und mengenmäßiger Beschränkungen innerhalb der Gemeinschaft (Art. 4 a)

Unterbindung von diskriminierenden Maßnahmen (Art. 4 b)

Beseitigung staatlicher Subventionen und Sonderlasten (Art. 4 c)

Verhinderung einschränkender Praktiken, die auf eine Aufteilung oder Ausbeutung der Märkte abzielen (Art. 4 d)

Die Bedeutung dieser Grundsatzartikel ist schwer zu erfassen, da der Grad der Konkretisierung der in ihnen enthaltenen Normen sehr unterschiedlich ist und der Vertragstext nicht klar zwischen Zielen und Mitteln, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, unterscheidet⁷⁹⁾. Man wird aber aus Art. 2-4 sicher den Schluß ziehen können, daß der EGKS-Vertrag einen Ausgleich verschiedener Interessen (der Kohle- und Stahlindustrie, der Verbraucher, der Kohle- und Stahlarbeiter, der Gesamtwirtschaft der Mitgliedstaaten und der ausländischen Handelspartner) anstrebt. Maßnahmen, die diesen Interessenausgleich gefährden, sind daher mit den Grundsatzartikeln nicht vereinbar.

Dazu treten in Art. 4 vier konkrete Bestimmungen, die als die Grundpfeiler des Vertragswerkes angesehen und daher gleichfalls gegen Beeinträchtigungen geschützt werden. Ein besonders wichtiger, in Art. 2 und 4 zum Ausdruck kommender Gedanke ist die Herstellung eines großen Marktes, auf dem ein freier Wettbewerb herrscht und Diskriminierungen untersagt sind⁸⁰⁾.

In dem Revisionsverfahren zu Art. 56 hat der Gerichtshof den Standpunkt vertreten, daß eine Änderung des Vertrages, die sich nur zugunsten einer Industrie (im vorliegenden Fall der Kohle) auswirken würde, zu den Grundsatzartikeln, insbesondere zu Art. 4 im Widerspruch stände. Es ist nicht ersichtlich, ob der Gerichtshof die Forderung erheben will, daß jede Vertragsrevision nach Art. 95 in jedem Fall auf die gesamte Kohle- und Stahlindustrie anwendbar sein müsse. Eine solche Forderung ließe sich aus Art. 95 nicht ableiten. Es ist im Gegenteil sehr wohl denkbar, daß eine Änderung der wirtschaftlichen Bedingungen nur eine Industrie oder eine Industrie in völlig anderer Weise als die andere berührt. Hier könnte es

⁷⁹⁾ Vgl. Hermann Mosler, Zur Anwendung der Grundsatzartikel des Vertrags über die EGKS (ZaöRV Bd. 17, S. 407 ff.); Reuter, a. a. O. (Anm. 37), S. 176 ff.; und die Entscheidungen des Gerichtshofs Nr. 7 und 9/54 vom 23. 4. 1956 (Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs Bd. 2, S. 53 ff.) und Nr. 2/56 vom 20. 3. 1957 (Entscheidungssammlung Bd. 3, S. 9 ff.).

⁸⁰⁾ Mosler, a. a. O. (Anm. 79), S. 410 f.

geradezu sachlich geboten sein, unterschiedliche Maßnahmen für die verschiedenen dem EGKS-Vertrag unterstellten Industrien zu treffen.

Die dritte Schranke des Art. 95 besteht in dem Verbot einer Beeinträchtigung des Machtverhältnisses der EGKS-Organe zueinander. Das bedeutet: Wenn die Ausübung einer Befugnis der Hohen Behörde nach dem ursprünglichen Vertragstext an die Zustimmung oder die vorherige Anhörung des Rates gebunden ist oder in anderer Weise der Einwirkung des Rates oder der Versammlung⁸¹⁾ unterliegt, muß auch die gemäß Art. 95 angepaßte Befugnis die gleichen Beschränkungen aufweisen. In jedem Fall muß ferner gegenüber den Akten der Hohen Behörde der gleiche Rechtsschutz wie nach dem ursprünglichen Vertragstext bestehen. Im Wege der Revision nach Art. 95 darf keine Gewichtsverschiebung, weder zum Vorteil noch zum Nachteil der Hohen Behörde, herbeigeführt werden. Es erscheint aber bedenklich, wenn der Gerichtshof⁸²⁾ aus der bloßen Tatsache, daß eine Vertragsrevision nach Art. 95 befristet wird, auf eine Gewichtsverschiebung zwischen den Organen schließt. Der Gerichtshof meint, daß die Handlungs- und Beurteilungsfähigkeit der Hohen Behörde beeinträchtigt werden könnte, wenn sich nach Ablauf der Frist die Notwendigkeit einer Verlängerung ergeben sollte; denn zu dieser Verlängerung bedürfe die Hohe Behörde der Zustimmung des Ministerrats und des Parlaments. Diesen Ausführungen liegt einmal eine Verkennung des Wesens der kleinen Revision zugrunde: Die kleine Revision besteht nicht in einem Willensakt der Hohen Behörde, zu dem diese die Zustimmung des Ministerrats und des Parlaments braucht, sondern sie ist, wie noch zu zeigen sein wird, ein gemeinschaftlicher legislativer Akt der Hohen Behörde, des Ministerrats und des Parlaments, der mit sonstigen Entscheidungen der Hohen Behörde nicht verglichen werden kann. Im übrigen erscheint das von dem Gerichtshof verwendete Argument aber auch deswegen gefährlich, weil es analog, und vielleicht sogar mit stärkerer Berechtigung, auf die Neubestellung der Mitglieder der Hohen Behörde durch die Regierungen nach dem jeweiligen Ablauf ihrer Mandate angewandt werden könnte und Zweifel an der »Handlungs- und Beurteilungsfähigkeit« dieser Mitglieder gegen Ende ihrer Amtszeit ausdrücken könnte.

⁸¹⁾ So wäre es z. B. unzulässig, in einer kleinen Revision zu bestimmen, daß die nach Maßgabe des revidierten Vertragstextes getroffenen Maßnahmen der Hohen Behörde nicht in den Jahresbericht, den die Hohe Behörde nach Art. 24 dem Parlament zuleitet, aufgenommen werden dürfen. Eine erschöpfende Darstellung der Mitwirkungsrechte anderer Organe bei den Entscheidungen der Hohen Behörde gibt das Institut des relations internationales de Bruxelles (La CECA 1953, S. 35 ff.).

⁸²⁾ Stellungnahme 1959, S. 582.

Zu den Organen, deren Stellung nach Art. 95 nicht verändert werden darf, gehört nicht der in Art. 18 vorgesehene Beratende Ausschuß. Für diese Auffassung spricht vor allem, daß der EGKS-Vertrag selbst in Art. 7 als Organe (*institutions*) der EGKS nur nennt: die Hohe Behörde, den Rat, die Versammlung und den Gerichtshof⁸³⁾.

In seiner Stellungnahme zu den Revisionsvorschlägen zu Art. 56 hat der Gerichtshof außer den drei in Art. 95 aufgeführten Schranken der kleinen Revision noch zwei weitere genannt: der grundlegende Aufbau, die Struktur des Vertrages, müsse unberührt bleiben⁸⁴⁾, und das Verhältnis der Befugnisse der Gemeinschaft zu denen der Mitgliedstaaten dürfe nicht verändert werden⁸⁵⁾. Beide Grundsätze finden in dieser Form in dem Vertragstext keine ausreichende Stütze, ebensowenig wie die Folgerung, die der Gerichtshof aus der ersten von ihm aufgestellten Prämisse zieht. Der Gerichtshof meint⁸⁶⁾, aus der Struktur des Vertrages, dessen Verfasser zwischen endgültigen Bestimmungen und Übergangsbestimmungen klar unterschieden hätten, ableiten zu müssen, daß gemäß Art. 95 keine befristete Revision beschlossen werden könne. Dabei übersieht der Gerichtshof, daß die tiefgreifende Änderung der wirtschaftlichen Lage, die Art. 95 im Auge hat, sehr wohl vorübergehender und kurzfristiger Natur sein kann. Man denke an die wirtschaftlichen Folgen der Suezkrise von 1956. Gerade für solche Situationen sollte Art. 95 herangezogen werden können. Aber gewiß würde es sich nicht empfehlen, die während einer akuten Krise notwendigen Maßnahmen für die gesamte Laufzeit des Vertrages, d. h. für über 40 Jahre, zu beschließen. Ganz allgemein sollte eine Bestimmung, wie die in Art. 95, der bestimmt ist, unvorhergesehenen Situationen Rechnung zu tragen, möglichst elastisch interpretiert werden.

III. Das Verfahren der kleinen Revision

Der Beschluß, durch den der EGKS-Vertrag im Wege der kleinen Revision geändert wird, besteht aus zwei Teilen:

einem gemeinsamen Vorschlag der Hohen Behörde und des Rates und der Zustimmung des Europäischen Parlamentes zu diesem Vorschlag.

⁸³⁾ Im Ergebnis übereinstimmend Stellungnahme 1959 und 1/60. Art. 56 a. F. schreibt die Anhörung des Beratenden Ausschusses vor. Die neue Ziffer 2 des Art. 56 enthält keine entsprechende Bestimmung. Der Gerichtshof beanstandete die Abweichung nicht.

⁸⁴⁾ Stellungnahme 1959, S. 576.

⁸⁵⁾ Stellungnahme 1959, S. 576 und Stellungnahme 1/60, S. 6. Hiergegen wendet sich auch van der Esch, a. a. O. (Anm. 76), S. 39.

⁸⁶⁾ Stellungnahme 1959, S. 581.

Zunächst müssen sich Hohe Behörde und Rat über einen gemeinsamen Vorschlag einigen. Die Initiative zu dem Vorschlag kann von der Hohen Behörde oder vom Rat und innerhalb des Rates von jeder Mitgliedsregierung ausgehen. Der Beschluß, durch den der gemeinsame Vorschlag verbindlich festgelegt wird, wird seitens der Hohen Behörde mit der Mehrheit ihrer Mitglieder (Art. 13 Abs. 1) und seitens des Rates mit Fünftel-Mehrheit gefaßt (Art. 95 Abs. 4). Das Europäische Parlament kann den gemeinsamen Vorschlag nur entweder im ganzen billigen oder verwerfen⁸⁷⁾. Die Befugnis, Abänderungen zu beschließen, hat es nicht. Wünscht das Europäische Parlament Änderungen, so kann es dem Vorschlag die Zustimmung versagen und seine Änderungswünsche in einer Entschließung niederlegen. In diesem Fall muß das Revisionsverfahren wieder von vorn beginnen. Der billigende Beschluß des Europäischen Parlaments bedarf der Zustimmung von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen und zwei Dritteln der Mitglieder der Versammlung (Art. 95 Abs. 4).

Für eine Revision nach Art. 95 sind also übereinstimmende Beschle der Hohen Behörde, des Rates und des Europäischen Parlaments erforderlich. Keines dieser Organe kann das andere überstimmen. Man wird daher sagen können, daß die Kompetenz zur Revision allen drei Organen gemeinsam zusteht. Sie üben mit der Revision eine legislative Tätigkeit aus, d. h. sie schaffen durch gemeinsames Handeln neue Rechtsnormen. Jedes der drei Organe hat dabei den Charakter einer gesetzgebenden Krperschaft⁸⁸⁾. Aber Hohe Behörde und Rat haben eine weitergehende Kompetenz als das Parlament, da sie das Initiativrecht besitzen und außerdem den materiellen Inhalt des Revisionsvorschlags in gegenseitigem Einvernehmen frei festlegen können, während das Parlament nur die Möglichkeit hat, ihn zu billigen oder zu verwerfen. Verfassungspolitisch kommt der parlamentarischen Zustimmung eine besondere Bedeutung zu, weil sie an die Stelle des bei der innerstaatlichen Gesetzgebung erforderlichen Beschlusses des nationalen Parlaments tritt.

Auffälligerweise enthält der EGKS-Vertrag keine Bestimmung über die Ausfertigung und Verkündung der gemäß Art. 95 beschlossenen Vertragsänderungen. Aus dem Text des Art. 95 Abs. 4 ergibt sich, daß die Änderung mit dem sie billigenden Beschluß des Europäischen Parlaments in

⁸⁷⁾ So richtig Art. 24 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vom 23. 6. 1958 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1958, S. 217).

⁸⁸⁾ Reuter, a. a. O. (Anm. 37), S. 47 meint, es handle sich nicht um eine legislative Tätigkeit, da durch die Revision nicht ein Akt einer neuen juristischen Kategorie geschaffen werde. Dieser Einwand überzeugt nicht. Jerusalem, a. a. O. (Anm. 12), S. 74 sieht das Parlament allein als Gesetzgeber an. Dies scheint aber im Hinblick auf die beschränkte Rolle des Parlaments nicht gerechtfertigt.

Kraft tritt. Die anschließende Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften hat daher keine konstitutive Bedeutung.

Die Beschlüsse der Hohen Behörde, des Rates und des Europäischen Parlaments im kleinen Revisionsverfahren sind nach den für alle drei Organe maßgebenden Bestimmungen in den vier Sprachen der EGKS-Mitgliedstaaten, d. h. auf deutsch, französisch, italienisch und niederländisch, zu fassen⁹⁰⁾. Für die Auslegung der im Wege der kleinen Revision beschlossenen Vertragsänderungen sind daher, anders als für die Auslegung des Vertrages selbst, der nur in französischer Sprache geschlossen ist, alle vier Texte heranzuziehen.

Auch bei der rechtlichen Würdigung des Revisionsverfahrens nach Art. 95 ist zu beachten, daß die Gesamtheit der sechs Mitgliedstaaten das Verfügungsrecht über den Inhalt des EGKS-Vertrages hat. Daher können einstimmige Beschlüsse des Rates im Revisionsverfahren eine besondere Bedeutung haben. In ihnen kann – konkludent oder ausdrücklich – eine Vereinbarung der Mitgliedstaaten des Inhalts liegen, daß der vom Rat beschlossene Revisionsvorschlag mit den Erfordernissen des Art. 95 im Einklang stehe (authentische Interpretation des Art. 95) oder, obwohl er mit Art. 95 Abs. 3 nicht im Einklang stehe, dennoch in den Formen des Art. 95 Abs. 4 mit verbindlicher Wirkung solle beschlossen werden können (Durchbrechung des Art. 95 Abs. 3). Beide Vereinbarungen würden nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi anteriori* Vorrang vor dem EGKS-Vertrag haben und für den Gerichtshof bindend sein. Allerdings ist keineswegs jeder einstimmige Ratsbeschluß zugleich als eine Vereinbarung aller sechs Mitgliedstaaten anzusehen. Die Mitglieder des Rates haben eine doppelte Funktion. Sie sind einerseits und in erster Linie Angehörige des Gemeinschaftsorgans »Ministerrat«, und es ist in der Regel anzunehmen, daß sie nur in dieser Eigenschaft einen Beschluß fassen, ohne den von ihnen vertretenen Staat zugleich auch rechtsgeschäftlich binden zu wollen. Es ist aber auch denkbar, daß sie bindende Erklärungen namens der von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten abgeben. Welcher dieser beiden Fälle vorliegt, kann nur im Wege der Auslegung der im Rat geführten Debatten und der getroffenen Entscheidungen ermittelt werden⁹¹⁾.

Zwischen den gemeinsamen Vorschlag des Rates und der Hohen Behörde und die Billigung durch das Parlament ist ein Prüfungsverfahren durch den Gerichtshof geschaltet. Der Gerichtshof hat zu prüfen, ob der gemein-

⁹⁰⁾ Vgl. Art. 15 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (Amtsbl. d. Europ. Gem. 1958, S. 217 ff.) und das Protokoll über die Sprachenregelung der EGKS vom 25. 7. 1952 (abgedruckt bei G a e d k e, Das Recht der EGKS 1954, Anm. 1 zu Art. 100).

⁹¹⁾ Vgl. zu dem Fragenkomplex auch C a r s t e n s, a. a. O. (Anm. 50), S. 31 ff.

same Vorschlag die Erfordernisse und Schranken beachtet, die Art. 95 Abs. 3 für die kleine Revision aufstellt. Die Befugnis zur Nachprüfung beschränkt sich nicht auf die Prüfung rechtlicher Fragen, sondern umfaßt auch die Frage, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die Revision, wie z. B. eine tiefgehende Änderung der wirtschaftlichen und technischen Bedingungen des gemeinsamen Marktes, vorliegen. Das Ergebnis der Prüfung legt der Gerichtshof in einer Stellungnahme nieder. Nur wenn diese Stellungnahme zu dem Ergebnis kommt, daß der gemeinsame Vorschlag mit den Bestimmungen des Art. 95 übereinstimmt, darf der Vorschlag an das Parlament weitergeleitet werden. Die Funktion des Gerichtshofs ist diejenige einer Normenkontrolle, und zwar der Kontrolle einer in der Entstehung begriffenen, aber in ihrem Inhalt bereits festgelegten Norm. Wenn der Gerichtshof der Weiterleitung an das Parlament zustimmt, kann die Norm nur in der von Hoher Behörde und Rat vorgeschlagenen Form oder aber überhaupt nicht zustande kommen.

Die Rolle des Gerichtshofs ist daher nicht mit derjenigen innerstaatlicher Gerichte zu vergleichen, die zu Gesetzentwürfen Stellung nehmen, wie etwa des Staatsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz ⁹²⁾ oder des französischen Conseil d'Etat ⁹³⁾. Diese letzteren geben Gutachten zu frei änderbaren Gesetzesvorlagen ab, während der Gerichtshof der EGKS eine bereits – vorbehaltlich der Zustimmung des Parlaments – endgültig fixierte Norm begutachtet, die den größten Teil des Weges zu ihrer Entstehung zurückgelegt hat.

Angesichts der außerordentlichen Bedeutung, die der Stellungnahme des Gerichtshofs zukommt, erscheinen die verfahrensmäßigen Bestimmungen über die Behandlung des von Hoher Behörde und Rat vorgelegten gemeinsamen Vorschlags durch den Gerichtshof ungenügend. Nach der Verfahrensordnung ⁹⁴⁾ hat der Gerichtshof nur die Generalanwälte zu hören. Er gibt seine Stellungnahme in einer nicht öffentlichen Sitzung ab und stellt sie der Hohen Behörde, dem Ministerrat und dem Parlament zu.

Vergleicht man damit die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden

⁹²⁾ Art. 130 der Verfassung von Rheinland-Pfalz.

⁹³⁾ Der Conseil d'Etat gibt seine Stellungnahme auf Antrag der Regierung oder eines Ministeriums zu einem Gesetzentwurf in einem Zeitpunkt ab, in dem der Entwurf dem Parlament noch nicht zugeleitet ist; seine Stellungnahme ist obligatorisch zu bestimmten Arten von Verordnungen. Die Stellungnahmen werden in der Regel nicht veröffentlicht und sind unverbindlich. Vgl. Ordonnance No. 45-1708 sur le Conseil d'Etat vom 31. 7. 1945 (Journal Officiel vom 1. 8. 1945, Art. 21 ff.) und Ch. E t t o r i und Fr. G a z i e r, in: Répertoire de droit public et administratif (Daloz, Paris) Bd. 1 (1958) *sub verbo*: Conseil d'Etat, Ziff. 44 und 72 f.

⁹⁴⁾ Art. 103 in Verbindung mit Art. 107 der Verfahrensordnung vom 3. 3. 1959 (Amtsbl. d. Europ. Gem. 1960, S. 43).

Bestimmungen des Normenkontrollverfahrens, so wird deutlich, wie wenig befriedigend die europäische Regelung ist. Wenn das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages über die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz zu befinden hat⁹⁵⁾, so werden vor der Entscheidung *ex officio* der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und alle Landesregierungen gehört⁹⁶⁾. Die Entscheidung ergeht auf Grund einer mündlichen Verhandlung, es sei denn, daß alle Beteiligten ausdrücklich auf sie verzichten. In der Praxis gibt das Bundesverfassungsgericht allen genannten Verfassungsorganen dieselben Rechte, die sie hätten, wenn sie dem Verfahren beigetreten wären. Es unterrichtet sie über den gesamten Prozeßstoff, gibt ihnen Gelegenheit zu Gegenäußerungen und hört sie in der mündlichen Verhandlung⁹⁷⁾.

Die Erwägungen, die für die deutsche Regelung maßgebend waren, treffen auch im europäischen Bereich zu. Das Revisionsverfahren nach Art. 95 steht in seiner Bedeutung für die EGKS dem innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren nicht nach. Die Revision selbst ist wie ein innerstaatliches Gesetz in der Regel das Ergebnis langwieriger mühevoller Verhandlungen zwischen der Hohen Behörde und dem Rat und innerhalb des Rates zwischen den einzelnen Regierungsvertretern. Ein von Hoher Behörde und Rat beschlossener Revisionsvorschlag sollte daher ebensowenig wie ein staatliches Gesetz mit leichter Hand beiseite geschoben werden können. Vielmehr sollten in dem gerichtlichen Prüfungsverfahren alle in Betracht kommenden Gesichtspunkte erörtert und alle Beteiligten ausreichend gehört werden. *De lege ferenda* sollte daher eine Änderung des Art. 108 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs angestrebt und eine Beteiligung der Hohen Behörde, des Ministerrats der EGKS, der sechs Regierungen und des Parlaments an dem Prüfungsverfahren vor dem Gerichtshof ermöglicht werden. Wegen des engen Zusammenhangs der drei europäischen Vertragswerke sollte auch den Kommissionen und Ministerräten der EWG und EAG Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben werden. Schließlich dürfte sich die Einführung einer mündlichen Verhandlung empfehlen.

In materieller Hinsicht sollten für die Prüfung durch den Gerichtshof die bewährten Grundsätze Anwendung finden, die im innerstaatlichen Verfassungsrecht für die Normenkontrolle entwickelt worden sind. Der Ge-

⁹⁵⁾ Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz; § 13 Ziffer 6 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951 (BGBl. 1951 I, S. 243 ff.).

⁹⁶⁾ § 77 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

⁹⁷⁾ Hans L e c h n e r, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1954, S. 240.

richtshof sollte sich als Hüter des EGKS-Vertrages betrachten⁹⁸); aber er sollte sich auch streng auf diese Rolle beschränken und nicht den Versuch machen, sein eigenes Sachurteil an die Stelle der Entscheidung der gesetzgebenden Organe treten zu lassen⁹⁹). Wenn Art. 95 dem Gerichtshof ein unbeschränktes Nachprüfungsrecht in tatsächlicher und rechtlicher Beziehung einräumt, so bedeutet das lediglich, daß der Gerichtshof alle erforderlichen Feststellungen treffen kann, um zu entscheiden, ob die Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 3 gegeben und die dort aufgestellten Schranken der kleinen Revision beachtet sind¹⁰⁰). Es bedeutet nicht, daß der Gerichtshof sein eigenes Ermessen an die Stelle des Ermessens der gesetzgebenden Organe setzen kann. Ein Revisionsvorschlag der Hohen Behörde und des Rates sollte nach Möglichkeit aufrecht erhalten werden¹⁰¹). Es spricht eine Vermutung dafür, daß er mit dem EGKS-Vertrag vereinbar ist¹⁰²), und der Vorschlag sollte möglichst so interpretiert werden, daß er mit dem EGKS-Vertrag im Einklang steht¹⁰³).

Außer dem EGKS-Vertrag muß der Gerichtshof seiner Prüfung diejenigen Rechtsnormen zugrunde legen, die Vorrang vor dem EGKS-Vertrag haben. Dazu gehören alle den EGKS-Vertrag abändernden Verträge und Vereinbarungen, die die sechs Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer höchsten Verfügungsgewalt nach dem Inkrafttreten des Vertrages geschlossen haben.

IV. Die Revision des Art. 56

In seiner ursprünglichen Fassung trifft Art. 56 Vorsorge für den Fall, daß durch die Einführung neuer technischer Verfahren oder Produktionsmittel Arbeiter der Kohle- und Stahlindustrie ihren Arbeitsplatz verlieren.

⁹⁸) Josef Wintrich und Hans Lechner, Die Verfassungsgerichtsbarkeit (in: Die Grundrechte, Hrsg. Bettermann-Nipperdey-Scheuner; Bd. 3 II, 1959, S. 667).

⁹⁹) Vgl. dazu Justice Oliver W. Holmes in *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (76) (1905).

¹⁰⁰) Dies ergibt sich deutlich aus Art. 95 Abs. 4 Satz 2: «Si, à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises à l'Assemblée...».

¹⁰¹) Vgl. The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Edward S. Corwin, Editor, Senate Document 170, Washington 1953, S. 563 ff.

¹⁰²) Vgl. The Constitution of the U.S.A., a. a. O. (Anm. 101); Henry Rottschaefer, Handbook of American Constitutional Law, St. Paul Minn. 1939, S. 16 und 18; ferner *Calder v. Bull*, 3 Dall. 386, 399 (1798); *Adkins v. Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923); v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957, Bd. 1, S. 11; Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 7. 5. 1953 (Entscheidungssammlung Bd. 2, S. 266 (282)).

¹⁰³) Vgl. die in Anm. 102 zitierten, ferner *U.S. v. C.I.O.*, 335 U.S. 106 (1948).

Er berührt sich mit dem inzwischen außer Kraft getretenen § 23 des Übergangsabkommens zum EGKS-Vertrag (zit. ÜA)¹⁰⁴ und mit Art. 123 ff. EWG-Vertrag. Zum Verständnis der im Revisionsverfahren zu Art. 56 aufgetretenen Fragen ist eine Darstellung aller drei Bestimmungen notwendig.

1. Der Zweck des § 23 ÜA bestand darin, die Kohle- und Stahlarbeiterschaft vor den Folgen der Anpassung der Industrie an den gemeinsamen Markt zu schützen und ihr eine produktive Beschäftigung zu sichern. Die in § 23 ÜA vorgesehenen Leistungen wurden daher als Anpassungsbeihilfen bezeichnet¹⁰⁵). Voraussetzung für alle Leistungen war, daß Unternehmen der Kohle- und Stahlindustrie infolge der Errichtung des gemeinsamen Marktes ihre Tätigkeit ganz oder teilweise einstellen oder ändern mußten. In diesem Fall war die Hohe Behörde verpflichtet, im Rahmen der von der beteiligten Regierung vorgelegten und von ihr selbst genehmigten Programme für die Umstellung der in Schwierigkeit geratenen Unternehmen oder für die Schaffung neuer Arbeitsplätze an anderer Stelle Kredite zu gewähren oder zu diesem Zweck Bürgschaften zu übernehmen. Mit Zustimmung des Rates konnten Kredite oder Bürgschaften auch anderen Industrien als der Kohle- und Stahlindustrie gegeben werden, wenn sie für die frei gewordenen Arbeitskräfte neue Arbeitsplätze schufen. Ferner konnte die Hohe Behörde den in Schwierigkeit geratenen Unternehmen unter besonderen Voraussetzungen eine nicht rückzahlbare Beihilfe (verlorenen Zuschuß) zur Deckung ihrer fälligen Verbindlichkeiten gewähren.

Während die Leistung verlorener Zuschüsse an die Unternehmen im Ermessen der Hohen Behörde stand, war die Hohe Behörde verpflichtet, in den folgenden vier Fällen verlorene Zuschüsse zu leisten, die den Arbeitnehmern der in Bedrängnis geratenen Unternehmen zugute kommen sollten,

- a) um bei Stilllegung eines Unternehmens die Arbeitnehmer in den Stand zu setzen, ihre Wiederbeschäftigung abzuwarten (Wartegeld),
- b) um im Falle der Änderung der Tätigkeit eines Unternehmens dieses Unternehmen in den Stand zu setzen, den Lohn an seine zeitweilig beurlaubte Arbeiterschaft weiterzuzahlen (Urlaubsgeld),
- c) um den Arbeitnehmern die Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes zu ermöglichen (Zuschuß bei Arbeitsplatzwechsel) und
- d) um den Arbeitnehmern, die ihre Beschäftigung wechseln mußten, die Umschulung zu ermöglichen (Umschulungszuschuß).

¹⁰⁴) BGBl. 1952 II, S. 491.

¹⁰⁵) Vgl. zum folgenden Jerusalem, a. a. O. (Anm. 12), S. 193 ff.

Die Bewilligung der verlorenen Zuschüsse war in jedem Fall davon abhängig, daß der beteiligte Staat einen mindestens gleich hohen Betrag leistete wie die Hohe Behörde, es sei denn, daß der Rat mit Zweidrittel-Mehrheit eine abweichende Regelung genehmigte. Diese in den anderen Bestimmungen wiederkehrende Vorschrift wird im folgenden als »staatliche Beteiligungsklausel« bezeichnet.

§ 23 ÜA lief am 10. Februar 1958 ab, Die nach ihm zu leistenden Zahlungen konnten jedoch bis zum 10. Februar 1960 verlängert werden. Er hat eine große praktische Bedeutung erlangt. Für 110 000 Arbeitnehmer in 195 Unternehmen wurden Anträge auf Zahlung von Anpassungsbeihilfen gestellt. Die für die Anpassung bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 175 Millionen DM. Dank diesen Beihilfen war es möglich, die als Folge der Errichtung des gemeinsamen Marktes erforderlichen Anpassungen ohne schwerwiegende soziale Störungen durchzuführen¹⁰⁶).

2. Die Vorschrift des Art. 56 a. F. (= alte Fassung) ist gegenüber den Bestimmungen des § 23 ÜA von erheblich geringerer Tragweite. Während § 23 ÜA Schäden im Auge hatte, die durch die Errichtung des gemeinsamen Marktes verursacht waren, befaßt sich Art. 56 a. F. mit der Lage, die dadurch entsteht, daß »im Rahmen der allgemeinen Ziele der Hohen Behörde neue technische Verfahren oder Produktionsmittel eingeführt« werden und sich infolgedessen der Bedarf an Arbeitskräften der Kohle- und Stahlindustrie außergewöhnlich vermindert. Die Hohe Behörde ist nach Art. 46 gehalten, in regelmäßigen Abständen allgemeine Ziele für die Modernisierung und Orientierung der Fabrikation anzugeben. Wenn Unternehmen im Rahmen dieser Angaben ihren technischen Betrieb umstellen, sollen die daraus für die Arbeiterschaft resultierenden Nachteile nach Art. 56 a. F. ausgeglichen werden. Unter den Voraussetzungen, die Art. 56 a. F. aufstellt, kann die Hohe Behörde wie im Falle des § 23 ÜA den Unternehmen der Kohle- und Stahlindustrie und mit Zustimmung des Rates auch anderer Industrien Kredite und Bürgschaften gewähren, um die Wiederbeschäftigung der frei gewordenen Arbeitskräfte zu sichern. Darüber hinaus kann sie verlorene Zuschüsse zum Wartegeld, zu den Kosten des Arbeitsplatzwechsels und der Umschulung der Arbeitnehmer geben. Eine Zahlung von Zuschüssen zum Urlaubsgeld ist in Art. 56 jedoch nicht vorgesehen. Die staatliche Beteiligungsklausel stimmt mit derjenigen des § 23 ÜA überein. Die praktische Bedeutung des Art. 56 a. F. ist gering; er ist bisher noch nicht angewandt worden.

¹⁰⁶) Die Angaben beruhen auf dem 8. Gesamtbericht der Hohen Behörde über die Tätigkeit der EGKS, Luxemburg 1960, S. 281.

3. Seit dem 1. Januar 1958 gelten die Art. 123–128 EWG-Vertrag, die – wenn auch in anderer Weise – ähnliche Probleme wie § 23 ÜA und Art. 56 zu lösen suchen. Nach Art. 123 EWG-Vertrag wird ein Europäischer Sozialfonds errichtet, der die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im gemeinsamen Markt verbessern und ihre berufliche Verwendbarkeit sowie ihre örtliche und berufliche Freizügigkeit fördern soll. Aus dem Fonds werden Umschulungs- und Umsiedlungsbeihilfen für Arbeitnehmer gezahlt. Ferner gibt der Fonds Zuschüsse, um im Falle einer Betriebsumstellung die Fortzahlung der Löhne an die Arbeitnehmer bis zu ihrer vollständigen Wiederbeschäftigung zu ermöglichen. Dagegen läßt der EWG-Vertrag die Zahlung von Wartegeldern an die Arbeitnehmer eines stillgelegten Betriebes nicht zu. Andererseits verlangt der EWG-Vertrag nicht – und insoweit ist seine Regelung großzügiger als die des Art. 56 a. F und des § 23 ÜA –, daß die Umschulung, Umsiedlung oder Betriebsumstellung durch eine nach dem Vertrag getroffene Maßnahme verursacht wurde. Neu gegenüber dem EGKS-Vertrag ist auch die Bestimmung des EWG-Vertrags, daß die umgeschulten, umgesiedelten oder wiederbeschäftigten Arbeitnehmer mindestens sechs Monate in dem neuen Betrieb gearbeitet haben müssen, bevor der Zuschuß gezahlt wird. Auch die Beihilfen des Europäischen Sozialfonds sind verlorene Zuschüsse. Die staatliche Beteiligungsklausel gilt ausnahmslos¹⁰⁷⁾. Die erforderlichen Durchführungsbestimmungen zu den Vorschriften des EWG-Vertrags über den Sozialfonds werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission erlassen. In diesen Durchführungsverordnungen müssen insbesondere die Arten von Unternehmen bestimmt werden, deren Arbeitnehmer im Falle einer Betriebsumstellung Zuschüsse bis zu ihrer Wiederbeschäftigung erhalten (Art. 127 EWG-Vertrag).

Die Art. 123 ff. EWG-Vertrag beziehen sich ihrem Wortlaut nach auf alle Arbeitnehmer. Es fragt sich, ob sie auch der Kohle- und Stahlarbeiterschaft zugute kommen können. Gemäß seinem Art. 232 ändert der EWG-Vertrag nicht die Bestimmungen des EGKS-Vertrags. Das bedeutet, daß die Vorschriften des EGKS-Vertrages über Beihilfen und Kredite bestehen bleiben. Aber sicher kann der EWG-Vertrag subsidiär zum Zuge kommen, insoweit der EGKS-Vertrag einen Tatbestand nicht regelt. Daher können die Durchführungsbestimmungen zum EWG-Vertrag auch Leistungen an die Kohle- und Stahlarbeiterschaft vorsehen. In Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen schrieb der Vorschlag, den die EWG-Kommission im Juli 1959 dem Rat der EWG zuleitete, in seinem Art. 1 ausdrücklich vor, daß

¹⁰⁷⁾ Zum Sozialfonds des EWG-Vertrages vgl. Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1960, S. 372 ff., und Knolle, Die Sozialpolitik in der EWG (Bundesarbeitsblatt 1957, S. 488 ff.).

eine Beteiligung des Sozialfonds der EWG entfallen solle, soweit Aufwendungen nach Art. 56 EGKS-Vertrag in der damals noch geltenden ursprünglichen Fassung und nach § 23 ÜA erstattungsfähig seien¹⁰⁸⁾. Aus dieser Formulierung muß der Schluß gezogen werden, daß, soweit Art. 56 und § 23 ÜA nicht anwendbar waren, der Sozialfonds der EWG auch Beihilfen zugunsten der Kohle- und Stahlarbeiterschaft sollte zahlen können. Mithin deckte der Vorschlag der Kommission der EWG einen Teil des Bereichs, auf den sich die später beschlossene neue Ziffer 2 des Art. 56 bezog.

Die Gewährung von Krediten an die Unternehmen ist nicht Sache des Sozialfonds der EWG, wohl aber gehört es zu den Aufgaben der durch den EWG-Vertrag geschaffenen Investitionsbank, die Finanzierung von Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten zu erleichtern, wenn diese Vorhaben infolge der Errichtung des gemeinsamen Marktes notwendig werden und von den Mitgliedstaaten selbst nicht voll finanziert werden können¹⁰⁹⁾.

4. Im Jahre 1958 traten auf dem Kohlemarkt der EGKS erhebliche Schwierigkeiten auf. Die Produktion überstieg die Nachfrage. Ein zunehmender Teil der Produktion mußte auf Halde genommen werden. Diese Schwierigkeiten hatten vor allem zwei Ursachen: das Vordringen des Mineralöls als einer Energiequelle und das Eindringen billiger amerikanischer Kohle in den europäischen Markt.

Während die Kohle 1950 72 % des Gesamtbedarfs der sechs EGKS-Staaten an Primärenergie deckte, betrug ihr Anteil 1959 nur noch 55 %. In der gleichen Zeit stieg der Anteil des Mineralöls von 12 % auf 26 %¹¹⁰⁾. Das Vordringen der amerikanischen Kohle beruhte vor allem darauf, daß die Überseefrachten im Vergleich zu früheren Jahren stark zurückgingen und amerikanische Kohle, die unter günstigeren Bedingungen als die europäische Kohle gefördert wird, dadurch zu niedrigeren Preisen als die europäische Kohle in Europa angeboten werden konnte. Die Einfuhr amerikanischer Kohle in den gemeinsamen Markt stieg von 6,7 Millionen t im Jahre 1953 auf 37,8 Millionen t im Jahre 1957 an. 1958 betrug sie noch 25,8 Millionen t¹¹¹⁾.

¹⁰⁸⁾ Art. 1 Abs. 3. Der Vorschlag ist abgedruckt in Dokument Nr. 81/1959 des Europäischen Parlaments (Bericht von Frau De Riemaecker-Legot). Im Ergebnis ebenso die endgültige Fassung (Amtsbl. d. Europ. Gem. 1960, S. 1190).

¹⁰⁹⁾ Zur Investitionsbank vgl. Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, a. a. O. (Anm. 107), S. 386 ff., 643 ff.

¹¹⁰⁾ Die Angaben sind dem 8. Gesamtbericht der Hohen Behörde, 1960, S. 64 ff. entnommen.

¹¹¹⁾ Vgl. hierzu den 8. Gesamtbericht der Hohen Behörde, 1960, S. 110 ff.

Diese Lage stellte die europäische Kohlewirtschaft vor die Notwendigkeit, ihre unergiebigem Vorkommen, die sog. Randzechen, aufzugeben, dadurch ihre Kosten zu senken und ihre Produktion gegenüber dem Mineralöl und der amerikanischen Kohle konkurrenzfähig zu machen. Die Schließung von Gruben aber warf das Problem der Wiederbeschäftigung der Arbeitnehmer auf. Es war daher verständlich, daß die Gewerkschaften und das Europäische Parlament mit Sorge dem Zeitpunkt entgegensahen, in dem § 23 ÜA ablaufen würde¹¹²⁾ und damit als einzige Rechtsgrundlage für Beihilfezahlungen an die Kohlearbeiterschaft nur noch der in seiner Wirkung sehr beschränkte Art. 56 a. F. in Betracht kommen würde¹¹³⁾. Auch die Hohe Behörde untersuchte die Frage und unterbreitete im Juli 1959 dem Ministerrat eine erste Anregung für eine Abänderung des Art. 56.

5. Nach langwierigen Verhandlungen einigten sich die Hohe Behörde und der Rat am 17. November 1959 auf einen gemeinsamen Vorschlag, wonach der bisherige Art. 56 als Art. 56 Ziffer 1 fortbestehen, ihm aber eine neue Ziffer 2 angefügt werden sollte, die den Ausgleich von Schäden auf Grund der Schwierigkeiten, in die die Kohlenindustrie geraten war, ermöglichen sollte¹¹⁴⁾. Voraussetzung für die Gewährung von Leistungen sollten »grundlegende Änderungen der Absatzbedingungen in der Kohlenindustrie« und die dadurch hervorgerufene endgültige Einstellung¹¹⁵⁾, Einschränkung oder Änderung der Produktion eines Kohleunternehmens sein.

¹¹²⁾ Streng genommen war allerdings die Situation, die § 23 ÜA im Auge hatte, eine andere als diejenige, durch die 1958 die Absatzkrise der Kohle ausgelöst wurde. § 23 ÜA wollte die aus der Errichtung des gemeinsamen Marktes erwachsenden Schäden ausgleichen, während die Krise von 1958, wie dargelegt, auf dem Vordringen des Öls und der amerikanischen Kohle beruhte. Immerhin war es vom Standpunkt der Beteiligten beruhigend, daß die Möglichkeit zur Zahlung von Beihilfen nach § 23 ÜA gerade während der Krise erlosch.

¹¹³⁾ 8. Gesamtbericht der Hohen Behörde, 1960, S. 281; Le Monde vom 27. 1. 1960. Im Europäischen Parlament erstattete der deutsche Abg. G. Kreyssig (SPD) einen Bericht (Drucksache der EGKS vom Februar 1958), in dem die Übernahme des § 23 ÜA in den Art. 56 gefordert wurde (S. 24).

¹¹⁴⁾ Der Vorschlag ist im 8. Gesamtbericht der Hohen Behörde, 1960, S. 284 abgedruckt. Der einleitende Satz hatte folgenden Wortlaut: »Werden durch grundlegende Änderungen in der Kohlenindustrie einzelne Unternehmen gezwungen, ihre Tätigkeit endgültig einzustellen, einzuschränken oder zu ändern, und stellen die beteiligten Regierungen einen dahingehenden Antrag, so ...«. Der weitere Text stimmt mit zwei Abweichungen wörtlich mit dem später in Kraft getretenen zweiten Vorschlag überein, dessen Text unten Anm. 118 abgedruckt ist. Die Abweichungen sind: 1. unter Buchstabe b) lauten die ersten beiden Zeilen: »bewilligt die Hohe Behörde eine nicht rückzahlungspflichtige Beihilfe, um beizutragen ...«; 2. der Vorschlag vom 17. 11. 1959 enthält am Ende folgenden zusätzlichen Absatz: »Die Vergünstigung, die die Vorschriften dieses Artikels gewähren, kann den Beteiligten nur bis zum 10. Februar 1963 bewilligt werden«.

¹¹⁵⁾ Das Wort »einstellen« ist in der Wiedergabe im 8. Gesamtbericht (oben Anm. 114) versehentlich weggelassen.

Wenn diese Voraussetzung erfüllt war, sollte die Hohe Behörde zur Schaffung neuer Arbeitsplätze Kredite und Bürgschaften an die Unternehmen der Kohle- und Stahlindustrie und mit Zustimmung des Rates auch an andere Industrien geben können. Die Hohe Behörde sollte ferner verpflichtet sein, zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer die vier Anpassungsbeihilfen des § 23 ÜA (Zuschüsse zum Wartegeld, zum Urlaubsgeld, zu den Kosten des Arbeitsplatzwechsels und der Umschulung) zu zahlen (Muß-Vorschrift). Die staatliche Beteiligungsklausel entsprach derjenigen des § 23 ÜA und des Art. 56 a. F. Die Zahlungen sollten bis zum 10. Februar 1963 befristet sein. Leistungen an die Stahlindustrie waren nicht vorgesehen, da in dieser Industrie keine Schwierigkeiten aufgetreten waren.

Der Beschluß vom 17. November 1959, mit dem der Rat diesem Vorschlag zustimmte, wurde einstimmig gefaßt¹¹⁶⁾. Auch die Hohe Behörde stimmte ihm zu, obwohl sie in ihrem ursprünglichen Vorschlag vom Juli 1959 keine Befristung und keine Beschränkung der Maßnahmen auf die Kohleindustrie vorgesehen hatte.

6. In seiner Stellungnahme vom 17. Dezember 1959 erkannte der Gerichtshof an, daß »offensichtlich« eine tiefgreifende Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl eingetreten und somit die zweite alternative Voraussetzung für die kleine Revision gegeben sei. Dagegen verneinte der Gerichtshof das Vorliegen der ersten Alternative. Die besonderen Schwierigkeiten, die sich aus dem Ablauf des § 23 ÜA ergäben und auf die in der Begründung zu dem gemeinsamen Vorschlag der Hohen Behörde und des Rates hingewiesen worden sei, könnten nicht als unvorhergesehene Schwierigkeiten im Sinne des Art. 95 Abs. 3 anerkannt werden. Eine Verlängerung des ÜA sei im Wege der kleinen Revision nicht möglich. Der Gerichtshof erklärte weiter, der Vorschlag schaffe keine neue Befugnis, sondern ändere die Einzelheiten der Übung und die Voraussetzungen einer vorhandenen Befugnis der Hohen Behörde ab. Auch die Befugnisse der Mitgliedstaaten würden nicht eingeschränkt. Damit billigte der Gerichtshof die Grundzüge der vorgeschlagenen Änderung des Art. 56, er beanstandete jedoch drei Einzelheiten und erklärte den Vorschlag vom 17. November 1959 aus diesem Grunde für unvereinbar mit Art. 95 Abs. 3. Zunächst wandte der Gerichtshof sich gegen die Formulierung der Voraussetzung für die Anwendung der neuen Ziffer 2 des Art. 56. Sie sei so umfassend, daß auch Folgeerscheinungen der Errichtung des gemeinsamen Marktes darunter fallen könnten, was nach Art. 95

¹¹⁶⁾ Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 19. 11. 1959.

unzulässig sei. Sodann sei die Befristung bis zum 10. Februar 1963 mit der Struktur des Vertragswerkes unvereinbar. Sie drohe außerdem die Aufteilung der Befugnisse zwischen der Hohen Behörde und den übrigen Organen zu verschieben¹¹⁷⁾. Schließlich verstoße die Beschränkung der vorgesehenen Maßnahmen auf die Kohleindustrie gegen die Grundsätze des Vertrages, insbesondere gegen Art. 4.

Außer diesen drei Beanstandungen, auf die der Gerichtshof seine ablehnende Stellungnahme stützte, regte er an, die Gewährung verlorener Zuschüsse wegen der unabsehbaren finanziellen Auswirkungen ebenso wie diejenige der Kredite in das Ermessen der Hohen Behörde zu stellen, die vorgesehene Muß-Vorschrift also in eine Kann-Vorschrift umzuwandeln.

7. Nach erneuter Beratung einigten sich Hohe Behörde und Ministerrat am 26. Januar 1960 auf eine neue Fassung des Art. 56 Ziffer 2¹¹⁸⁾, in der sie allen drei Beanstandungen und der Anregung des Gerichtshofs Rechnung trugen. Sie bestimmten ausdrücklich, daß für Veränderungen der Absatzbedingungen, die eine Folge der Errichtung des gemeinsamen Marktes waren, keine Beihilfen gezahlt werden durften. Sie dehnten die vor-

¹¹⁷⁾ Vgl. hierzu oben Text bei Anm. 82.

¹¹⁸⁾ Diese Fassung ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1960, S. 781 ff. abgedruckt. Sie lautet:

»Treten in den Absatzbedingungen der Kohle- oder Stahlindustrie grundlegende Änderungen ein, die nicht unmittelbar auf die Errichtung des gemeinsamen Marktes zurückzuführen sind, die aber einzelne Unternehmen zwingen, ihre Tätigkeit endgültig einzustellen, einzuschränken oder zu ändern, und stellen die beteiligten Regierungen einen dahingehenden Antrag, so

- a) kann die Hohe Behörde nach Maßgabe des Artikels 54 in den ihrer Zuständigkeit unterstehenden Industrien oder mit Zustimmung des Rats in jeder anderen Industrie die Finanzierung der von ihr gebilligten Programme zur Schaffung neuer, wirtschaftlich gesunder Arbeitsplätze oder zur Umstellung von Unternehmen erleichtern, die geeignet sind, eine produktive Wiederbeschäftigung der freigewordenen Arbeitskräfte zu sichern;
- b) kann die Hohe Behörde eine nicht rückzahlungspflichtige Beihilfe bewilligen, um beizutragen
- zur Zahlung von Entschädigungen, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, ihre Wiederbeschäftigung abzuwarten;
 - durch Zuwendungen an die Unternehmen zur Sicherstellung der Entlohnung ihres Personals bei zeitweiser Beurlaubung, die durch Änderung ihrer Tätigkeit notwendig geworden ist;
 - zur Gewährung von Beihilfen an die Arbeitnehmer für die Kosten zur Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes;
 - zur Finanzierung der Umschulung der Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung wechseln müssen.

Die Hohe Behörde macht die Bewilligung einer nicht rückzahlungspflichtigen Beihilfe von der Zahlung eines mindestens gleich hohen besonderen Beitrags durch den beteiligten Staat abhängig, es sei denn, daß der Rat mit Zweidrittelmehrheit eine Abweichung zuläßt«.

gesehene Regelung auf die Stahlindustrie aus, und sie ließen die Befristung fallen. Schließlich wandelten sie die Vorschrift über die Gewährung verlorener Zuschüsse in eine Kann-Bestimmung um. Der Beschluß, mit dem der Rat am 26. Januar 1960 diesem neuen Vorschlag zustimmte, wurde mit Fünftel-Mehrheit gefaßt. Der deutsche Vertreter wurde überstimmt¹¹⁹⁾.

Die Bedenken der Bundesregierung wurden dem Gerichtshof zugleich mit dem gemeinsamen Vorschlag der Hohen Behörde und des Rates übermittelt¹²⁰⁾. Die Bundesregierung machte im wesentlichen geltend, daß die vorgesehene Neuregelung mit Art. 95 Abs. 3 unvereinbar sei. Der Hohen Behörde würden neue Befugnisse übertragen, die in keinem Zusammenhang mit den ihr nach Art. 56 a. F. zustehenden Befugnisse ständen. Nach der neuen Ziffer 2 des Art. 56 werde die Hohe Behörde ermächtigt, Veränderungen zu begegnen, die von außen her auf den Montanbereich einwirkten, während sich Art. 56 a. F. ebenso wie übrigens auch § 23 ÜA nur auf Sachverhalte innerhalb des Montanbereichs bezögen. Die vorgesehenen Maßnahmen würden zu einer verstärkten finanziellen Belastung des Kohlenbergbaus und damit zu einer weiteren Verschlechterung seiner Wettbewerbslage führen. Sie ständen daher auch zu Art. 3 im Widerspruch. Die neue Ziffer 2 des Art. 56 berühre auch das Verhältnis der Befugnisse der Hohen Behörde zu denen der anderen Organe der Gemeinschaft sowie der Mitgliedstaaten. Sie greife in die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Kompetenzen auf dem Sozialbereich ein.

8. In seiner neuen Stellungnahme vom 4. März 1960 erklärte der Gerichtshof den zweiten Vorschlag der Hohen Behörde und des Rats für vereinbar mit Art. 95 Abs. 3. Gegenüber den Bedenken der Bundesregierung hielt der Gerichtshof an seiner Ansicht fest, daß der Hohen Behörde keine neuen Befugnisse übertragen würden, sondern lediglich die Voraussetzungen bestehender Befugnisse abgeändert würden. Die Befugnisse der Mitgliedstaaten würden nicht berührt. Die befürchtete Erhöhung der finanziellen Belastung der Kohle falle in das Gebiet einer politischen, nicht aber der rechtlichen Beurteilung. Auch zu Art. 3 stehe der neue Vorschlag nicht in Widerspruch, denn wenn er auch zu einer Erhöhung der Umlage führen könne, so sei er andererseits doch dazu bestimmt, die Sanierung des Marktes zu fördern.

9. Am 29. März 1960 stimmte das Europäische Parlament mit 114

¹¹⁹⁾ Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 27. 1. 1960.

¹²⁰⁾ In der Stellungnahme 1/60 werden die Bedenken der Bundesregierung als »einige rechtliche Erwägungen« bezeichnet, »die auf der Sitzung des Rats niedergelegt wurden«.

gegen 2 Stimmen dem neuen Vorschlag zu, der damit als neue Ziffer 2 des Art. 56 verbindlich wurde.

10. Die rechtliche Beurteilung des Revisionsvorgangs kreist um die Frage, ob die neue Ziffer 2 des Art. 56 der Hohen Behörde neue Befugnisse überträgt oder aber alte Befugnisse der Hohen Behörde »anpaßt«. Auf den beschränkten Wert solcher Formeln für die Entscheidung konkreter Fälle wurde schon hingewiesen¹²¹⁾. Auch die Unterscheidung, die der Gerichtshof zwischen den Voraussetzungen einer Befugnis und der Befugnis selbst vornimmt, führt an den Kern der Frage nicht heran.

Für die Auslegung des Art. 95 Abs. 3 ist vielmehr, wie oben gezeigt wurde, entscheidend, ob sich die in dem Revisionsvorschlag vorgesehene Befugnis der Hohen Behörde auf eine Situation bezieht, die mit einer Situation vergleichbar ist, für deren Bewältigung der Vertrag der Hohen Behörde eine Befugnis zuweist.

Geht man von diesem Grundsatz aus, so muß es als überaus zweifelhaft bezeichnet werden, ob Art. 95 die neue Ziffer 2 des Art. 56 deckt. Der alte Art. 56 hat die Situation vor Augen, daß neue technische Verfahren oder Produktionsmittel, die im Rahmen der allgemeinen Ziele der Hohen Behörde eingeführt werden, Arbeitslosigkeit unter der Kohle- und Stahlarbeiterschaft verursachen. Kennzeichnend für diese Lage ist einmal der Umstand, daß die neuen Verfahren präsumtiv zu einer Leistungssteigerung und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der gesamten in Betracht kommenden Industrie führen, so daß eine finanzielle Belastung der Gesamtheit im Interesse der Arbeiterschaft einzelner notleidend gewordener Unternehmen wohl gerechtfertigt erscheint. Zum anderen sollen, wenn – und nur wenn – die Unternehmen im Rahmen der von der Hohen Behörde verkündeten Ziele gehandelt haben, die Arbeitnehmer wegen der daraus für sie resultierenden Nachteile entschädigt werden.

Demgegenüber ist die Situation, die die neue Ziffer 2 des Art. 56 im Auge hat, eine völlig andere. Die neue Vorschrift denkt an grundlegende Änderungen in den Absatzbedingungen der Kohle- und Stahlindustrie, die von außen kommen und die – da sie zur Stilllegung von Unternehmen führen – wohl nur Verschlechterungen der Absatzbedingungen sein können. Wird in einer solchen Lage der Kohle- und Stahlindustrie die Last für die Versorgung der Arbeitnehmer auferlegt, die ihren Arbeitsplatz verlieren, so ist die Situation derjenigen des Art. 56 a. F. gerade entgegengesetzt. In seiner extremen Konsequenz kann Art. 56 Ziffer 2 dazu führen, daß die Kohle mit ihren Umlagebeiträgen Investitionen derjenigen Industrien

¹²¹⁾ Text bei Anm. 77 oben.

finanziert, die ihr Konkurrenz machen. Auch fehlt der neuen Ziffer 2 des Art. 56 jede Bezugnahme auf eine Tätigkeit der Hohen Behörde als auslösende Ursache für die eingetretene Arbeitslosigkeit. Die einzige Gemeinsamkeit zwischen Art. 56 Ziffer 1 und 2 besteht darin, daß die Hohe Behörde in beiden Fällen ermächtigt wird, im Interesse der Kohle- und Stahlarbeiter, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, finanzielle Beihilfen zu leisten. Aber die Erwägungen, die im Falle der Ziffer 1 eine Beihilfe zu Lasten der Unternehmen rechtfertigten, treffen im Falle der Ziffer 2 in keiner Weise zu.

Auf § 23 ÜA konnte bei Erlaß der neuen Ziffer 2 des Art. 56 nicht zurückgegriffen werden, da § 23 ÜA ausdrücklich auf eine Übergangszeit von sieben Jahren befristet war und die in ihm enthaltenen Befugnisse der Hohen Behörde daher erloschen und somit nicht mehr an eine neue Situation angepaßt werden konnten. Aber auch § 23 ÜA ging davon aus, daß einzelne Unternehmen infolge der Errichtung des gemeinsamen Marktes in Schwierigkeiten gerieten, also infolge einer Entwicklung, die der Kohle- und Stahlindustrie insgesamt große Vorteile brachte. Auch hier erschien es daher verständlich, wenn die an einzelnen Stellen auftretenden Schäden auf die Gesamtheit der Kohle- und Stahlindustrie verteilt wurden.

Die Bedenken der Bundesregierung gegen die neue Ziffer 2 des Art. 56 scheinen danach wohl begründet und werden jedenfalls durch die Erwägungen, die der Gerichtshof anstellt, nicht widerlegt.

Die anderen Thesen, die der Gerichtshof in seiner ersten Stellungnahme aufgestellt hat, sind schon in dem systematischen Teil dieses Aufsatzes (oben II) geprüft worden. Warum Art. 95 keine unterschiedliche Regelung für Kohle und Stahl zulassen soll, wenn Kohle und Stahl sich in einer völlig unterschiedlichen Situation befinden, ist schwer zu erkennen, und eine Befristung der der Hohen Behörde zugewiesenen Vorschläge kann in gewissen Fällen sachlich unbedingt geboten sein. Die dritte Beanstandung des Gerichtshofs bezog sich darauf, daß in dem ersten Vorschlag die Voraussetzung für die Ausübung der Befugnis zu weit gefaßt sei und daher unzulässigerweise auch die Ermächtigung einschließe, solchen Schwierigkeiten zu begegnen, die durch die Errichtung des gemeinsamen Marktes verursacht wurden. Hierzu bemerkt der Gerichtshof aber selbst:

»daß an eine solche Ermächtigung – die unzweifelhaft die Grenzen überschreiten würde, in denen der Vertrag geändert werden kann – nicht gedacht sein kann, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Änderungsvorschlags«¹²²⁾.

¹²²⁾ Stellungnahme 1959, S. 580.

Nach dem für die Verfassungsgerichtsbarkeit entwickelten und hier analog anzuwendenden Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung hätte der Gerichtshof diesen Mangel des ersten Vorschlags im Wege der Auslegung heilen können.

Bei der Prüfung beider Vorschläge hätte der Gerichtshof weiter die Tatsache berücksichtigen müssen, daß die EGKS seit dem 1. Januar 1958 Teil einer größeren Gesamtheit von drei europäischen Gemeinschaften ist und daß der Gerichtshof als ein für alle drei Gemeinschaften zuständiges Organ in besonderem Maße dazu berufen ist, die Einheit zwischen ihnen zu wahren. Unter diesem Gesichtspunkt stellte sich insbesondere die Frage, ob die im ersten Vorschlag vorgesehene dreijährige Befristung den Zweck haben konnte, in einem späteren Zeitpunkt eine Annäherung des EGKS-Vertrages an den EWG-Vertrag zu ermöglichen, und ob diese Befristung daher im Interesse der Einheit der drei Vertragswerke lag.

Schließlich hätte der Gerichtshof untersuchen können, ob die sechs Mitgliedstaaten, als ihre Vertreter den ersten Vorschlag einstimmig billigten, von ihrem Recht zur authentischen Interpretation des Art. 95 Gebrauch machten. Die Frage kann an Hand der veröffentlichten Unterlagen nicht beantwortet werden. Sicher aber hätte der Gerichtshof durch Befragung der sechs Mitgliedstaaten eine Klärung dieser Frage herbeiführen können. Wenn die sechs Mitgliedstaaten erklärt hätten, daß der Ratsbeschluß zugleich den Charakter einer Vereinbarung der Mitgliedstaaten habe, so wäre der Gerichtshof an den Inhalt dieses Beschlusses gebunden gewesen.

Daß der Gerichtshof diese Frage nicht geprüft hat, liegt in erster Linie an der unzulänglichen Verfahrensordnung, die keine ausreichende Beteiligung der anderen Organe der EGKS, der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Organe der EWG und der EAG an dem gerichtlichen Prüfungsverfahren nach Art. 95 Abs. 4 vorsieht. Hier sollte eine Änderung herbeigeführt werden, um für künftige Fälle eine umfassendere Erörterung aller in Betracht kommenden Gesichtspunkte sicherzustellen.