ABHANDLUNGEN

Gemeinsamer Markt und nationale Wirtschaft

Zur Auslegung von Artikel 37 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Adolf Schüle

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl ist ihrem ganzen Wesen nach ein föderales Gebilde. Das gilt sowohl für ihre wirtschaftlichen Grundlagen als auch für ihre rechtliche Organisation. Sie ist errichtet worden durch einen internationalen Vertrag, geschlossen von einer Anzahl europäischer Staaten, die dabei auf Stücke ihrer nationalen Hoheitsmacht verzichtet und sie auf die Gemeinschaft, vor allem die Hohe Behörde, übertragen haben. Mit dem Vertragswerk insgesamt sollte die Möglichkeit geschaffen werden, gewisse Teilbereiche der einzelnen nationalen Wirtschaften, nämlich Kohle und Stahl, die bisher ein durch Zollgrenzen und anderes weitgehend getrenntes Eigenleben geführt hatten, in einem europäischen Großraum zusammenwachsen zu lassen. Doch waren diese Teilbereiche natürlich seit jeher eng mit der heimischen Gesamtwirtschaft verbunden, schon weil es sich dabei um Grundindustrien handelt; das blieb auch so nach ihrer Zusammenfügung zum gemeinsamen Markt. Das Ergehen der Kohle- und Stahlindustrie muß sich daher zwangsläufig auf die Entwicklung der Gesamtwirtschaft des einzelnen Mitgliedstaates auswirken, und umgekehrt gilt dasselbe. Trotz dieser wechselseitigen Verflochtenheit vermag das Ganze harmonisch abzulaufen. Das war im großen und ganzen auch der Fall, wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen. Es können sich aber – im Wechsel der wirtschaftlichen Abläufe – auch Disparitäten ergeben zwischen den vom EGKS-Vertrag erfaßten Sektoren auf der einen und den nichtintegrierten Nationalwirtschaften auf der anderen Seite, die nach dem Vertrag ja nach wie vor der uneingeschränkten Autorität der Mitgliedstaaten unterstehen. Denn es liegt auf der Hand, daß das jeweilige Regime, das für die beiden Wirtschaftsbereiche maßgebend ist, rechtlich und wirtschaftspolitisch erhebliche Unterschiede aufweist. Um

den hieraus möglicherweise erwachsenden Schwierigkeiten zu entgehen (wenngleich nicht nur aus diesem Grunde), ist 1957 eine weitere, nunmehr die gesamte Wirtschaft der sechs Staaten umfassende supranationale Organisation ins Leben gerufen worden, die bekannte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Sie wird uns jedoch nicht beschäftigen, weil vorliegend allein ein Thema aus dem Recht der Montangemeinschaft zur Überlegung steht. Es handelt sich um den wohl schon aus dem Vorigen deutlich gewordenen Fragenkreis, inwieweit der EGKS-Vertrag Vorsorge getroffen hat für den Fall des Eintretens einer Disparität der erwähnten Art, genauer gesagt, für den Fall, daß durch Existenz und Wirken der Montangemeinschaft Störungen in der Gesamtwirtschaft eines Mitgliedstaates hervorgerufen werden. Welche Regelungen trifft der Vertrag hierfür, welche Möglichkeiten gibt er zur Beseitigung solcher Störungen, und welche rechtlichen Probleme erwachsen in diesem Zusammenhang?

Ein kürzlich vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ausgelegener, allerdings nur unter prozessualen Gesichtspunkten entschiedener Rechtsstreit ¹⁾ gibt Veranlassung, diese Fragen näher ins Auge zu fassen.

I.

Konsultiert man dazu zunächst einmal den Text des Vertrags über die Montangemeinschaft, so ergibt sich, daß es seinen Schöpfern diesbezüglich nicht an Realismus gefehlt hat. Sie haben offenbar deutlich vorausgesehen, daß das Funktionieren eines auf Kohle und Stahl beschränkten, damit nur teilentegrierten gemeinsamen Marktes zu Reibungen gegenüber der im nationalen Souveränitätsbereich verbliebenen allgemeinen Wirtschaft führen könnte. Dieser nicht ungefährlichen Möglichkeit, von der vielleicht das ganze Schicksal des ersten europäischen Integrationsversuches abhing, haben sie auf verschiedenen Wegen zu begegnen gesucht.

Institutionell vor allem durch die Schaffung des Ministerrats, des föderalistischen Vertretungsorgans der an der Gemeinschaft beteiligten Staaten.

¹⁾ Es handelt sich um die Verbundenen Rechtssachen 2/60 und 3/60: Niederrheinische Bergwerks-A.G. sowie Unternehmensverband des Aachener Kohlenbergbaues e. V. gegen Hohe Behörde – Urteil vom 13. 7. 1961, Schlußanträge des Generalanwalts Lagrange vom 19. 5. 1961, vgl. Rechtsprechung des Gerichtshofes (deutsche Ausgabe = Rspr.) Bd. VII, S. 281 ff. bzw. 315 ff. (im folgenden ohne besondere Fundstelle gebrachte Nachweise beziehen sich hierauf).

Die nachstehend dargebotenen Überlegungen sind erwachsen im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Verf. als Beistand der Hohen Behörde in den vorgeh. Rechtssachen. Sie stehen jedoch unter der alleinigen wissenschaftlichen Verantwortung des Verf.

Art. 26 Abs. 1 des Vertrags weist dem Rat »insbesondere« die Aufgabe zu, die Tätigkeit der Hohen Behörde einerseits und der für die allgemeine Wirtschaftspolitik ihrer Länder verantwortlichen Regierungen andererseits aufeinander abzustimmen.

Darüber hinaus enthält der Vertrag²⁾ einige materielle Vorschriften, durch die eine Disharmonie zwischen der einzelnen nationalen Gesamtwirtschaft und den auf dem gemeinsamen Markt sich abspielenden Vorgängen verhindert werden soll. So heißt es schon in Art. 2 Abs. 1, daß die Gemeinschaft berufen sei, »im Einklang mit der Gesamtwirtschaft der Mitgliedstaaten« zur Erreichung der sodann näher bezeichneten Ziele beizutragen, und am Ende desselben Artikels wird ihr weiter das Gebot auferlegt, »zu vermeiden, daß im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten tiefgreifende und anhaltende Störungen hervorgerufen werden«. Es tritt also schon gleich im Ersten Titel des Vertrages, in dem bekanntlich die »großen«, die prinzipiellen Regelungen niedergelegt sind, der Grundsatz hervor, daß das ganze Geschehen innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere auf dem durch sie verwirklichten gemeinsamen Markt, keinesfalls zu einer Beeinträchtigung der nichtintegrierten übrigen Wirtschaft der Vertragsbeteiligten führen darf.

Dieser Grundsatz bedurfte besonderer Ausgestaltung zu seiner praktischen Durchführbarkeit und rechtsstaatlichen Sicherung. Sie findet sich in Art. 37, d. h. in einem im Grunde sachfremden Zusammenhang, nämlich in dem Abschnitt über den Gerichtshof und die verschiedenen Klagen. Das ist systematisch wenig glücklich. Denn es handelt sich hier nicht – oder jedenfalls nicht nur – um eine Angelegenheit des Rechtsschutzes in einem eingeklagerten Fall, sondern um das Ganze des uns beschäftigenden Themas, genauer darum, was zu geschehen hat, gegebenenfalls durch wen und in welchem Verfahren, auch auf wessen Veranlassung hin usw., wenn es wider Erwarten, trotz des oben zitierten Vermeidungsgebotes doch dazu kommt, daß durch den Mechanismus des gemeinsamen Marktes und alles, was damit zusammenhängt, Störungen in einer nationalen Wirtschaft Platz greifen. Gleichviel wie man die Placierungsfrage beurteilt – Art. 37 stellt anerkanntermaßen eine Art von Ausführungsbestimmung zu den erwähnten Grundsatzregelungen des Ersten Titels dar. Er sieht im wesentlichen folgendes vor: Ein Mitgliedstaat kann die Hohe Behörde auf einen in seiner Wirtschaft aufgetretenen Störungstatbestand offiziell aufmerksam machen, sie damit »befassen«, wie es im Verträge heißt. Die Störungen müssen auf eine Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde zurück-

²⁾ Für die (abgelaufene) Übergangszeit vgl. auch §§ 24, 26 Ziff. 1 und 3 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen, insbesondere bezüglich der belgischen Kohlewirtschaft.

gehen; sie müssen einen gewissen Schweregrad haben, nämlich »tiefgreifend und anhaltend« sein, eine Formulierung, die der Vertrag auch bei dem allgemeinen Vermeidungsgebot gebraucht, wodurch die Ausführungsvorschrift des Art. 37 schon dem Wortlaut nach mit der Grundsatznorm des Art. 2 verklammert wird. Nach erfolgter Befassung hat die Hohe Behörde zunächst den Ministerrat zu hören. Bei gegebenen Voraussetzungen stellt sie das Vorliegen eines Störungssachverhalts fest und trifft sodann »im Rahmen des Vertrages« diejenigen »Maßnahmen, um diesem Sachverhalt unter Wahrung der wesentlichen Interessen der Gemeinschaft ein Ende zu machen«. Gegen beides kann der Gerichtshof im Wege der Klage angerufen werden, ebenso bei Nichtanerkennung einer Störungslage durch die Hohe Behörde, und dem Gerichtshof kommt es schließlich zu, kraft der ihm hier eingeräumten *pleine juridiction* den Streitfall in jeder Hinsicht, also nicht in nur rechtlicher, sondern völlig unbeschränkt, einer Nachprüfung zu unterziehen und entsprechend sein Urteil zu fällen.

Nach alledem ist es vornehmlich Art. 37 des Vertrages, der die Grundlage unserer Überlegungen bilden muß, dessen Dogmatik aber noch immer, auch nach dem erwähnten Urteil des Gerichtshofes, der vollständigen Aufklärung harrt³⁾.

³⁾ Eine Spezialuntersuchung zu Art. 37 des Vertrages fehlt bisher. Die Literatur beschränkt sich auf mehr oder minder kurze Hinweise, nur selten findet sich eine etwas ausführlichere Behandlung. Vgl. die folgenden: Antoine, La Cour de Justice de la C. E. C. A. et la Cour Internationale de Justice (Revue Générale de Droit International Public 1953, S. 244); Breitner, Der Gerichtshof der Montangemeinschaft und seine Anrufung bei fehlerhaften Organakten (Hektographierte Veröffentlichungen der Forschungsstelle für Völkerrecht an der Universität Hamburg, 1954, S. 72-77); La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Par un groupe d'étude de l'institut des relations internationales (Brüssel 1953), S. 229; Delvaux, La Cour de Justice de la C. E. C. A. (Paris 1956), S. 34-35; Gasparri, Appunti sulla Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Rivista di diritto processuale, Bd. 8 Teil I, 1953, S. 230 ff.); Grassetti, La communauté et les entreprises (AOCIECECA, Bd. 4, Rapport Grassetti, Mailand 1958, S. 92); Jaenicke, Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (ZaöRV, Bd. 14 1951/52, S. 780 ff.); Jerusalem, Das Recht der Montanunion (Berlin 1954), S. 23, 72 f.; Lagrange, La Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Revue du Droit Public et de la Science Politique 1954, S. 430 f.); L'Huillier, Une conquête du droit administratif français: le contentieux de la C. E. C. A. (Recueil Dalloz 1953, Chron. XII, S. 65); Mason, The European Coal and Steel Community (Den Haag 1955), S. 45, 48, 126; Matthies, Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofes der Montanunion (ZaöRV Bd. 16, S. 442 f.); Monaco, Le istituzioni internazionali di cooperazione europea (Mailand 1956), S. 76; Moser, Die überstaatliche Gerichtsbarkeit der Montanunion (Wien 1954), S. 45 f.; Much, Die Amtshaftung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Frankfurt/M. 1952), S. 25; Münch, Die Gerichtsbarkeit im Schumanplan; Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie (Festschrift für R. Laun, Hamburg 1953, S. 133 f.); Ophüls, Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan (NJW 1951, S. 695); Prieur, Les relations in-

Über seine Entstehungsgeschichte ist wenig bekannt, da unmittelbare Quellen über die damaligen Pariser Verhandlungen nicht zur Verfügung stehen. Doch ist diese Bestimmung, wenn wir recht orientiert sind, anscheinend erst relativ spät in die Entwürfe eingefügt worden, und es sollen insbesondere die kleineren Staaten gewesen sein, die sich ohne sie nicht bereit finden wollten, den Vertrag zu unterzeichnen. Besser schon lassen einige Parlamentsdebatten in den Vertragstaaten⁴⁾ erkennen, welches der eigentliche Sinn und Zweck der in Frage stehenden Vorschrift ist. Hierzu muß man sich vergegenwärtigen, daß es sich bei der Montangemeinschaft um den ersten Versuch einer europäischen Wirtschaftsintegration handelte, dessen Gelingen überhaupt und vor allem dessen Auswirkungen auf die nationale Wirtschaft der Vertragsbeteiligten im voraus nicht wirklich abgeschätzt werden konnten. Sollten sich dabei schwerwiegende Beeinträchtigungen einstellen, so war das ein Sachverhalt, der naturgemäß vitale Interessen des betreffenden Mitgliedstaates berührte. Eine solche Gefahr konnte insbesondere dort in Frage kommen, wo die Montanindustrie einen verhältnismäßig großen Anteil an der Gesamtwirtschaft des Landes hat. Aus diesen wirtschaftspolitischen, letztlich aber auch aus allgemeinpolitischen Gründen war es nahezu zwangsläufig, ein »Notventil« in den Vertrag einzubauen, zumal der Vertrag auf eine sehr lange Dauer angelegt wurde, keine Kündigungsmöglichkeit vorsah und auch die Berufung auf die stets naheliegende *clausula rebus sic stantibus* ausgeschlossen sein sollte. Mit gutem Recht ist daher der Art. 37 als eine Art von Notstandsklausel bezeichnet worden⁵⁾. Jedenfalls dient er seiner grundsätzlichen

ternes et externes de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Paris 1958), S. 126. Rapport de la délégation française sur le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et la Convention relative aux dispositions transitoires (1951), S. 42 f.; Reuter, 1. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Paris 1953), S. 245–247; 2. Quelques aspects institutionnels du Plan Schuman (Revue du Droit Public et de la Science Politique 1951, S. 124); De Richmond, Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, La Cour de Justice, Code annoté (Paris 1954), No. 266, 267; Schlochauer, 1. Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Archiv des Völkerrechts, Bd. 3, S. 399); 2. Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Behörden (Frankfurt/M. 1952, S. 30); Steindorff, Sonderlasten und Subventionen im Gemeinsamen Markt der EGKS (Wirtschaft und Wettbewerb, Bd. 7, 1957, S. 635); Valentine, The Court of Justice of the European Coal and Steel Community (Den Haag 1955), S. 22 ff., 101 ff.; Vignes, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Paris 1956), S. 47; De Visscher, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et les Etats membres (AOCIECECA, Bd. 2, Rapport De Visscher, Mailand 1958, S. 66 ff., 70 f.).

⁴⁾ Vgl. Fundstellenverzeichnis für Materialien und Stellungnahmen in Schrifttum und Rechtsprechung, hrsg. vom Dokumentationsdienst des Gerichtshofes der EGKS, 1950–1957, Bd. 1, S. 184 f. Das Wesentliche auch bei Valentine a. a. O., S. 22 ff.

⁵⁾ Doch dürften keine Parallelen zu den innerstaatlichen Staatsnotrechten (»Ausnahmezustand«, «état d'urgence», «martial law» usw.) bestehen.

Zielsetzung nach in erster Linie dem Schutz der Mitgliedstaaten bzw. der Erhaltung ihrer Gesamtwirtschaft gegenüber der Gemeinschaft⁶⁾; freilich, umfassender gesehen, auch dieser selbst, da die Hohe Behörde bei Ergreifung ihrer Maßnahmen zur Behebung einer nationalwirtschaftlichen Krise »die wesentlichen Interessen der Gemeinschaft« zu wahren hat und die Klausel einem Ausbrechen des betroffenen Mitglieds aus dem Vertrag – mit seinen schwerwiegenden Folgen für die Existenz der Gemeinschaft – vorbeugen sollte. Dieser und anderer Eigenheiten wegen stellt Art. 37 im Gefüge des Vertrags eine Norm von völliger Selbständigkeit dar⁷⁾. Sie betrifft einen besonderen, weil nur ausnahmsweise vorkommenden Sachverhalt, schafft zu seiner Bereinigung ein spezielles Verfahren und eröffnet zuletzt einen Weg zum Gerichtshof, der all dem gemäß in den meisten Punkten anderen Regeln folgt, als sie bei den übrigen Anfechtungsmöglichkeiten gegenüber Akten der Hohen Behörde gelten.

II.

Die wirtschaftlichen Geschehnisse, auf die das eingangs vermerkte Streitverfahren vor dem Gerichtshof zurückging, brauchen nur angedeutet zu werden. Ihren Mittelpunkt bildete die belgische Steinkohlenindustrie, seit jeher bekanntlich eines der Sorgenkinder der Gemeinschaft. Im Zuge einer gewissen strukturellen Schwäche des gesamten Kohlenmarktes innerhalb der Gemeinschaft, die vor einigen Jahren eintrat, zeigten sich im Bereich der belgischen Kohle eine Anzahl ausgesprochener Krisenerscheinungen, vor allem seit dem Herbst 1957, in der Folge mit zunehmender Verschärfung. Zu einem Rückgang der Förderung kamen Absatzschwierigkeiten, welche die Halden anschwellen ließen, Feierschichten notwendig machten und zu teilweiser Arbeitslosigkeit führten, sogar zu Streiks; und das meiste hiervon in einem Maße, welches deutlich das überstieg, was sich etwa auch in anderen Gemeinschaftsländern abspielte. Daß durch diese Vorgänge auf dem Kohlesektor auch die übrige, ja die ganze Wirtschaft Belgiens in Mitleidenschaft gezogen wurde, liegt auf der Hand⁸⁾. Denn in diesem hochindustrialisierten Land stellt der Steinkohlenbergbau einen der bedeutsamsten Faktoren der gesamten Produktionskräfte dar,

⁶⁾ So neuerdings vor allem L a g r a n g e, S. 323, 326, 328.

⁷⁾ Von Gerichtshof und Generalanwalt nunmehr mehrfach deutlich bestätigt. Wichtig vor allem wegen der Frage, ob Art. 37 der Hohen Behörde außerordentliche, vom Vertrag sonst nicht erteilte Vollmachten überträgt; auch in prozessualer Hinsicht, weil damit andere Klagegrundlagen, etwa Art. 33 und 35, bei der Anfechtung einer nach Art. 37 erlassenen Entscheidung der Hohen Behörde ausscheiden. Darüber unten S. 469.

⁸⁾ Im Streitverfahren (oben Anm. 1) war dieser Punkt umstritten. Der Gerichtshof hat dazu nicht Stellung genommen, wohl aber – im Sinne des Textes – L a g r a n g e, S. 339.

von dessen Ergehen naturgemäß zahlreiche andere Wirtschaftszweige abhängen. Das gilt besonders für bestimmte Einzelregionen.

Die Organe der Gemeinschaft, an erster Stelle die Hohe Behörde, haben im Einvernehmen mit der belgischen Regierung dieser Entwicklung mit einer ganzen Reihe verschiedener, meist indirekter Maßnahmen abzuhelpfen versucht⁹⁾, ohne damit dem belgischen Übel steuern zu können. Zuletzt hatte es die Hohe Behörde unternommen, den Ministerrat für die Einführung von Erzeugungsquoten zu gewinnen, welches schwerstes Mittel für den Fall einer Überproduktion in Art. 58 und 74 des Vertrags vorgesehen ist. Sie erlitt jedoch eine Absage. Als sich dann im Laufe des Jahres 1959 die Schwierigkeiten in der Kohlenindustrie Belgiens weiter zuspitzten, stellte dessen Regierung im November bei der Hohen Behörde förmlich den Antrag, zu einer Anwendung des Notstandsartikels zu schreiten, d. h. jener Vorschrift des Vertrags, die wir als die wesentliche Rechtsgrundlage unseres Gegenstandes kennen gelernt haben. Tenor der belgischen Regierung dabei war: die in ihrem Land eingetretene Lage, nämlich die Krise des Kohlebergbaus, als solche und vor allem auch in ihren materiellen und psychologischen Auswirkungen genommen, erfülle den Tatbestand »tiefgreifender und anhaltender Störungen in seiner Wirtschaft«, der in dem genannten Artikel vorausgesetzt ist. Nach weiteren Verhandlungen und nach Anhörung des Ministerrats, der sowohl die Auffassung der belgischen Regierung teilte als auch die von der Hohen Behörde beabsichtigten Maßnahmen billigte (beides übrigens einstimmig), erließ diese die Entscheidung 46/59¹⁰⁾. Sie war hauptsächlich gestützt auf Art. 37. Es war dies der erste Fall einer Aktion auf Grund der Klausel zum Schutz einer nationalen Wirtschaft gegenüber dem Wirken der Gemeinschaft. Wer Neigung zum Dramatisieren hat, könnte hier von einem Markstein in der Geschichte der Gemeinschaft sprechen.

Der Inhalt dieser Entscheidung interessiert vorliegend nur insoweit, als er Gegenstand des späteren Anfechtungsverfahrens vor dem Gerichtshof war. Die Hohe Behörde stellt darin zunächst das Vorliegen einer Störungslage im Sinne des Art. 37 Abs. 1 fest und erlegt sodann – kraft ihrer Vollmachten nach dessen Abs. 2 – der belgischen Regierung die Verpflichtung

⁹⁾ Näheres im 7. Gesamtbericht der Hohen Behörde vom 1. 2. 1958 Ziff. 40 ff., auch 8. Gesamtbericht vom März 1960 Ziff. 56 ff., sowie »Sonderbericht über die Kohlenfrage« an das Europäische Parlament vom Juni 1959. – Über den rechtlichen Unterschied zwischen »indirekten« und »direkten« Maßnahmen vgl. etwa Schüle, Marktinterventionen der Hohen Behörde und finanzielle Einrichtung, ZaöRV Bd. 19, S. 470 ff.

¹⁰⁾ Vom 23. 12. 1959 über die Anwendung des Art. 37 des Vertrags für das Königreich Belgien, Amtsblatt vom 31. 12. 1959, S. 1327/59; geändert durch Entsch. 1/60 vom 18. 1. 1960, ebenda S. 103/60, sowie durch Entsch. 24/60 vom 7. 12. 1960, ebenda S. 1534/60.

auf, für das Jahr 1960 die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Lieferungen von Steinkohle aus der benachbarten Bundesrepublik sowie aus Frankreich und den Niederlanden im Rahmen bestimmter mengenmäßig festgesetzter Kontingente zu begrenzen, was in der Folge durch entsprechende innerbelgische Maßnahmen auch geschah. Praktisch sollte hierdurch dem belgischen Kohlenbergbau eine Atempause gewährt werden, damit ein neuer Sanierungsplan für die unrentablen Zechen ungestört von fremder Einfuhr durchgeführt werden konnte. Prinzipiell betrachtet handelte es sich aber um eine Ausklammerung des belgischen Marktes aus dem großen gemeinsamen Markt, und zwar wegen der Kontingentierung der Liefermöglichkeiten aus den genannten Ländern nach Belgien, mithin um eine schwerwiegende Maßnahme, die mit dem in Art. 4 des Vertrags niedergelegten Grundsätzen des gemeinsamen Marktes, des integralen Gutes der Gemeinschaft, zweifellos nicht im Einklang stand. Doch wurde der gemeinsame Markt dadurch nicht etwa ganz aufgehoben. Denn die Entscheidung 46/59 war in mehrfacher Hinsicht beschränkt: zeitlich auf ein Jahr¹¹⁾, gegenständlich auf die – freilich wichtige – Steinkohle und räumlich auf die Lieferungen nach Belgien seitens der drei Nachbarländer. Gleichwohl mußten aus dieser partiellen Abschließung des belgischen Marktes wirtschaftliche Nachteile für diejenigen Kohleproduzenten der betroffenen Gemeinschaftsländer entstehen, die nach dem Vertrag gewohnt waren und sich darauf verlassen konnten, ihre Erzeugnisse an belgische Abnehmer frei exportieren zu können. So kam es zur Klage.

III.

Nicht zufällig waren es denn auch ein Unternehmensverband sowie eine Bergbaugesellschaft des nahegelegenen Aachener Kohlenreviers, welche gegen die eben behandelte Entscheidung 46/59 *Nichtigkeitsklage* vor dem Gerichtshof erhoben. Wohlverstanden, kein Mitgliedstaat, weder Belgien noch die Bundesrepublik noch ein anderer, beschritten diesen Weg, was auch kaum verständlich gewesen wäre, nachdem sich ihre Regierungen im Ministerrat sämtlich mit dem Vorgehen der Hohen Behörde einverstanden erklärt hatten. Vielmehr waren es einfache deutsche Kohlenunternehmen, die – teils im Verband, teils einzeln – die Notstandsaktion der Hohen Behörde zu Gunsten der belgischen Gesamtwirtschaft mit Hilfe des Gerichtshofs zu Fall bringen wollten. Dieser sah sich dabei erstmals vor

¹¹⁾ Sie wurde allerdings für 1961 verlängert, indes unter (weiterer) Erhöhung der Einfuhrkontingente, vgl. Entsch. 25/60 vom 20. 12. 1960, Amtsblatt vom 23. 12. 1960, S. 1915/60. Diese Entscheidung war nicht angefochten. Eine weitere Erhöhung erfolgte durch die Entscheidung 9/61 vom 11. 10. 1961, Amtsblatt S. 1240/61.

die Aufgabe gestellt¹²⁾, über eine auf Art. 37 beruhende Entscheidung zu judizieren, und es stand zu hoffen, daß er nunmehr die vielen juristischen Zweifel¹³⁾ beheben würde, die diese bedeutsame Vorschrift aufgibt. Dazu kam es jedoch nicht oder doch nur zu einem geringen Teil. Der Gerichtshof erließ nämlich lediglich ein Prozeßurteil, mit welchem die erhobenen Klagen schon wegen Unzulässigkeit abgewiesen wurden.

Im wesentlichen ist damit nur ein Fragenkreis geklärt worden, und zwar der nach der subjektiven Klagebefugnis. Art. 37, dessen Abs. 3 die Möglichkeit einer Klageerhebung vorsieht, schweigt sich hierüber merkwürdigerweise aus. Infolgedessen war dieser Punkt Gegenstand besonders heftiger Auseinandersetzungen zwischen den Parteien. Der Gerichtshof hat jetzt im Einklang mit der überwiegenden Mehrheit der Lehre¹⁴⁾ – zunächst negativ – dahin entschieden, daß jedenfalls die Unternehmen und ihre Verbände, gleichviel welchen Landes, eine auf Art. 37 gestützte Entscheidung auf dem Klageweg nicht angreifen können. Darauf werden wir noch zurückkommen.

Positiv ergab sich dann, bis zu einem gewissen Grade zwangsläufig, die Bejahung des Klagerechts der Mitgliedstaaten, wobei der Gerichtshof richtigerweise zwischen dem betroffenen Staat und den übrigen Staaten gewisse Unterschiede machte, vor allem in der Begründung des jeweiligen Klagerechts. Da die Notstandsklausel in erster Linie den Zweck habe, einen durch Wirtschaftsstörungen heimgesuchten Staat zu schützen, dürfe mit Sicherheit er gegen die Hohe Behörde klagen, falls sie das Vorliegen von Störungen abweise und damit untätig bleibe oder umgekehrt, bei Anerkennung einer Störungslage, lediglich Maßnahmen ergreife, die der notleidende Staat für unzulänglich halte. Zudem sei dieser ja der alleinige Initiator des ganzen Verfahrens¹⁵⁾. Komme es zu einer Aktion der Hohen Behörde, so müsse sie die wirtschaftliche Gesamtlage des betreffenden Mitgliedstaates abwägen und mit ihren Maßnahmen einen schiedsrichterlichen Ausgleich¹⁶⁾ suchen zwischen dessen besonderen Inter-

¹²⁾ Doch hatten sich die Generalanwälte früher schon kurz mit Art. 37 befaßt, vgl. Rspr. Bd. II, S. 117; IV/1, S. 427 f.

¹³⁾ Die Schwierigkeit der Fragen erklärt auch die Kostenentscheidung, insofern bislang ein Kuriosum: trotz völligen Obsiegens der Hohen Behörde hatte jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen. Vgl. S. 312.

¹⁴⁾ Dazu bedarf es keiner Einzelnachweise, vgl. die oben Anm. 3 angegebene Literatur. Abweichend allein Münch a. a. O., S. 134. Sonst wird es geradezu als selbstverständlich genommen, daß den Unternehmen auf Grund des Art. 37 kein Klagerecht zustehe (anders z. T. bezüglich der Frage, ob daneben eventuell nach Art. 33 Abs. 2; dazu unten S. 472).

¹⁵⁾ In gleichem Sinne die Schlußanträge des Generalanwalts, etwa S. 328, 330. In der Literatur besonders deutlich De Visscher a. a. O., S. 70 unter 2.

¹⁶⁾ Ebenso Lagrange, S. 327, unter Berufung auf den Rapport de la délégation française (oben Anm. 3), S. 42. Vgl. auch schon Ophüls a. a. O., S. 695;

essen auf der einen und den allgemeinen Interessen der Gemeinschaft auf der anderen Seite. Diese Aufgabe der Hohen Behörde sei, im Vergleich mit ihren sonstigen, außergewöhnlicher Art. Werde eine solche Entschließung durch Klage angefochten, so betreffe diese die politische Verantwortlichkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten und des obersten Exekutivorgans der Gemeinschaft, d. h. der Hohen Behörde.

Der letztere Gedankengang führte den Gerichtshof zu einem weiteren Schritt, nämlich der Feststellung, daß außer dem betroffenen auch die anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 37 klagebefugt seien. Das hätte bei der Anlage unseres Prozesses nicht entschieden zu werden brauchen. Doch war das Gericht offensichtlich bestrebt, bei dieser Gelegenheit die fälligen Rechtsfragen wenigstens in prozessualer Hinsicht weitestgehend klarzustellen¹⁷⁾. Handle es sich bei den Entscheidungen der Hohen Behörde auf Grund des Notstandsartikels um einen schiedsrichterlichen Interessenausgleich (eine »wirtschaftspolitische Gestaltungsaufgabe« hatte es die Hohe Behörde in ihrem Vortrag genannt) zwischen dem notleidenden Staat und der Gemeinschaft, so müsse zur Wahrung der allgemeinen Interessen der Gemeinschaft auch den übrigen Mitgliedstaaten der Klageweg offenstehen. Mittelbar war damit die grundsätzliche Frage nach der rechtlichen Natur der in Betracht stehenden Angelegenheiten sowie nach der Art der dabei dem Gerichtshof obliegenden Gerichtsbarkeit entschieden. Bekanntlich macht der Vertrag gerichtsorganisatorisch keinen Unterschied zwischen einer »Verfassungsgerichtsbarkeit« und einer »Verwaltungsgerichtsbarkeit«, wie das in den internen Rechten einer Reihe von Ländern der Fall ist. Streitigkeiten unter obersten Organen der Gemeinschaft, solche zwischen Hoher Behörde und Mitgliedstaaten, solche zwischen Hoher Behörde und Unternehmen – sie alle sind in einer einheitlichen Gerichtsbarkeit zusammengefaßt und dem selben Richter unterstellt, lediglich die Klagegrundlagen, die Klagevoraussetzungen, der Tenor der ergehenden Sprüche usw. zeigen in den einzelnen Fällen Verschiedenheiten. Das Urteil weist jetzt eine Streitigkeit aus Art. 37 eindeutig dem Bereich der föderalen Rechtsbeziehungen innerhalb des Vertrags zu¹⁸⁾, d. h. dem Bereich der

Delvaux a. a. O., S. 34; Vignes a. a. O., S. 47; La Communauté ..., S. 229; Monaco a. a. O., S. 76.

¹⁷⁾ Die Frage, ob auch dem Ministerrat ein Klagerecht zukommt, blieb jedoch offen. Bejahend Lagrange (S. 329), wenn auch nur in bestimmter Hinsicht. M. E. besteht dafür kaum ein Bedürfnis, wenn, wie nach dem Urteil, alle anderen Mitgliedstaaten klagebefugt sind.

¹⁸⁾ Ähnlich schon bezüglich Art. 88 des Vertrags Rspr. Bd. VI/2, S. 745 ff., auch ebenda S. 813 ff., 816. Deutlich im Sinne des Urteils Lagrange, S. 326, 330. – Die Meinungen der Lehre waren hier bisher geteilt. La Communauté ..., S. 229, spricht in vorliegendem Zusammenhang zutreffend von einer »mission fédérale de la cour«.

Beziehungen zwischen der die Gemeinschaft repräsentierenden Hohen Behörde und den Mitgliedstaaten, somit der »Verfassungsgerichtsbarkeit«, wenn hier mit diesem Begriff gearbeitet werden darf. Das war der tiefere Grund, warum auch die anderen Mitgliedstaaten als Kläger zugelassen, die Unternehmen und ihre Verbände jedoch ausgeschlossen wurden. – Interessant ist schließlich die Argumentation aus der Art der Mitwirkung, welche dem Ministerrat im Gefüge des Art. 37 zukommt. Während die Hohe Behörde bei zahlreichen wichtigen Entschlüssen an die vorherige Zustimmung des Ministerrats gebunden ist, bedarf sie in vorliegendem Zusammenhang nur seiner – unverbindlichen – Anhörung. Diese Regelung ist nach der Meinung des Gerichtshofes nur verständlich, wenn jedem Mitgliedstaat, dessen Regierung im Ministerrat etwa eine andere Meinung als die Hohe Behörde vertritt, das Recht zuerkannt wird, den Gerichtshof mit seiner weiten Überprüfungscompetenz zu seinem Schutz anzurufen.

Das praktisch wichtigste Ergebnis unseres Streitverfahrens ist zweifellos die Versagung eines Klagerichts der Unternehmen und ihrer Verbände. Sie hat *in concreto* zur Abweisung der Klagen geführt, ist aber darüber hinaus von allgemeiner Tragweite. Denn alles, was im Zuge einer Anwendung des Art. 37 geschieht, wirkt sich notwendig mehr oder minder auf das Wirtschaftsleben im ganzen Raum der Gemeinschaft aus, sei es auf dem integrierten Kohle- und Stahlmarkt, sei es in der Gesamtwirtschaft des notleidenden Mitgliedstaates oder auch anderer Staaten. Insbesondere die Interessen der dem Vertrag unterliegenden Montanbetriebe können durch eine Notstandsaktion stark berührt werden: etwa diejenigen des in seiner Wirtschaft gestörten Staates, weil die Hohe Behörde nach erfolgter Befassung sich nicht dazu versteht, eine Störungslage im Sinne des Art. 37 anzuerkennen, oder weil sie, falls es doch geschieht, zu Maßnahmen greift, die den Betrieben als unzweckmäßig oder als nicht genügend erscheinen. Das gleiche gilt auch für die an den Vertrag gebundenen Unternehmen anderer Mitgliedstaaten. Werden etwa, wie in unserem Fall, deren Liefermöglichkeiten nach einem anderen Land mengenmäßig beschränkt, so kann deren Versuch, hiergegen Abhilfe bei dem Gerichtshof zu erlangen, durchaus verständlich erscheinen.

Daß unter solchen Umständen für die Unternehmen ein Bedürfnis nach Rechtsschutz besteht, kann also nicht von der Hand gewiesen werden. Dies um so mehr, als der Gerichtshof sich außerstande gesehen hat, eine Anfechtungsklage gegen eine nach Art. 37 erlassene Entscheidung auf Grund

während Delvaux a. a. O., S. 21, 34 f., und Prieur a. a. O., S. 123 (126), 127 (129), die Entscheidung über Streitigkeiten aus Art. 37 zu den verwaltungsgerichtlichen Funktionen des Gerichtshofes rechnen.

einer anderen Klagenorm zuzulassen, insbesondere nach Art. 33 Abs. 2¹⁹⁾, der den Unternehmen gemeinhin zur Verfügung steht. Ein bloß allgemeines Rechtsschutzbedürfnis – unsere Kläger hatten es nachdrücklich geltend gemacht – hat aber dem Gerichtshof nicht genügt, um sich für die Zulässigkeit einer Unternehmensklage auszusprechen, nachdem seine Interpretation des Art. 37 ihn gelehrt hatte, daß hieraus ein Klagerecht der Unternehmen nicht abgeleitet werden kann. Der durch den Vertrag geschaffene Rechtsschutz ist eben nach Art eines speziellen Aktionensystems gestaltet. Er entbehrt der Generalklausel, enthält somit Lücken und weist – mit anderen Worten – keineswegs jene Vollständigkeit auf, wie sie z. B. heute nach deutschem Recht gegeben ist. Das mag bedauert werden, beweist rechtsgeschichtlich aber wiederum, daß sich in allen hoheitlichen Verbänden, im Staat oder anderswo, die Rechtsschutzmöglichkeiten nur langsam entwickeln und erst in späteren Stadien zur vollen Weite gelangen.

Davon abgesehen mußte naturgemäß die ganze Konzeption des Art. 37, wie der Gerichtshof sie ausgebreitet hat, eine Unternehmensklage ausschließen. Geht es bei der Abwicklung einer Notstandsaktion um eine Angelegenheit, die sich zwischen dem in seiner Wirtschaft beeinträchtigten Staat und der Hohen Behörde und letztlich auch den übrigen Mitgliedstaaten, mithin auf der Ebene der politisch verantwortlichen Regierungen abspielt, so kann für ein klageweises Eingreifen der gewaltunterworfenen Unternehmen kein Platz sein²⁰⁾. Wäre die Gemeinschaft ein staatlicher Verband, so müßte wohl schon die Feststellung der Störungslage durch die Hohe Behörde einem *acte de gouvernement* gleichgeachtet werden, der freilich hier der gerichtlichen Kontrolle nicht ganz entzogen ist, der aber eben nur von einem solchen Betroffenen vor den Gerichtshof gebracht werden kann, der selbst auf jener Ebene steht, nämlich der am föderalen Verhältnis der Gemeinschaft Beteiligten.

Das Dilemma, das sich für die Unternehmen aus der Möglichkeit, wirtschaftlich betroffen zu werden, einerseits und der Unmöglichkeit ihrer Klage andererseits in praktischer Hinsicht ergibt, löst sich nur auf einem naheliegenden, vom Gerichtshof allerdings nicht berührten Wege: dem jewei-

¹⁹⁾ Im Ergebnis ebenso Lagrange S. 336, freilich nach Ventilierung einer interessanten Unterscheidung, je nachdem, ob auf Grund von Art. 33 Abs. 2 gegen die Feststellung der Störungslage durch die Hohe Behörde oder gegen die von ihr ergriffenen Maßnahmen geklagt wird. Ob diese Unterscheidung relevant ist, bedarf zweifellos näherer Überlegung. Der Gerichtshof hat sie nicht aufgegriffen.

²⁰⁾ Aufschlußreich hierzu sind die Ausführungen von Lagrange, S. 329: »Ist es nicht ... ungewöhnlich und, wie ich offen gestehe, sogar etwas anstößig, daß ein privates Unternehmen sich zum Richter aufwirft über das Bestehen einer die Gesamtwirtschaft eines fremden Staates schädigenden Störungslage ...?«

ligen Mitgliedstaat, genauer seiner Regierung, fällt es zu, die Interessen seiner Unternehmen aufzugreifen, für sie einzutreten und sie nach Kräften durchzusetzen, sei es im Ministerrat, sei es notfalls durch Anrufung des Gerichtshofs. Eine Regierung, solchermaßen handelnd, fungiert gleichsam als *parens patriae*²¹⁾ in Fürsorge für ihre Unternehmen. Gewiß ist das nicht dasselbe, als wenn die Unternehmen den Gerichtshof selbst angehen können; vor allem sind ja Meinungsverschiedenheiten zwischen der Regierung und ihren Wirtschaftskreisen denkbar. Glaubt jedoch die Regierung, trotz etwaiger Bedenken dieser Kreise eine Notstandsaktion der Hohen Behörde guthießen und für ihren Staat keine Klage erheben zu sollen, obwohl ihre Unternehmen durch die von der Hohen Behörde ergriffenen Maßnahmen in ihren wirtschaftlichen Interessen tangiert werden, so deutet das darauf hin, daß die Einbußen nicht derart schwer sind, als daß sie den Unternehmen nicht zugemutet werden könnten. Schließlich hat die Regierung den größeren Überblick; sie, zusammen mit den anderen, trägt ja die Verantwortung für das hier auf dem Spiel stehende Schicksal der Gemeinschaft, und der Bürger muß sich auch sonst mit mancherlei abfinden, was seine »Obrigkeit« tut oder unterläßt.

IV.

Über die H a u p t s a c h e unseres Streitverfahrens und die dabei aufgetauchten Rechtsfragen hat sich der Gerichtshof, wie gesagt, nicht ausgesprochen²²⁾. Um so mehr erscheint es angebracht, auf diese einzugehen, wenigstens auf die wichtigeren unter ihnen. Erst ihre Erörterung vermittelt die Einsicht in den ganzen Inhalt des Art. 37. Zudem können sie ein anderes Mal wieder akut werden.

1. Die erste dieser Fragen betrifft das Problem, was denn eigentlich unter jener St ö r u n g s l a g e zu verstehen ist, die der Vertrag im ersten Absatz der genannten Vorschrift als Voraussetzung alles weiteren aufstellt. In der Wirtschaft eines vertragsbeteiligten Staates müssen sich Störungen von einer gewissen Art und Schwere ergeben haben. Nur bei Vorliegen dieses real-ökonomischen Sachverhalts ist es dem betroffenen Mitgliedstaat gestattet, an die Hohe Behörde heranzutreten. Diese kann die Störungslage entweder anerkennen oder sie – ausdrücklich oder *concludenter* – ablehnen, und um beides nachzukontrollieren, kann der Gerichtshof angerufen werden,

²¹⁾ Etwa im Sinne der Judikatur des USA Supreme Court, auf die Steindorff, Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952), S. 44 ff., hinweist.

²²⁾ Vgl. jedoch *eventualiter* (für den Fall der Zulässigkeit der erhobenen Klagen) Lagrange, S. 337 ff.

wenn auch nur in den Grenzen der zuvor (unter III) dargelegten subjektiven Klagebefugnisse. Die vorliegende, am Beginn der ganzen Aktion stehende Frage ist daher von entscheidender Bedeutung.

Eine Prüfung dieser rechtlichen Voraussetzung lehrt mindestens in einem Punkt Übereinstimmung: die Störungen in der Wirtschaft des Mitgliedsstaates können bereits eingetreten sein, sie können aber auch erst unmittelbar bevorstehen. Mit anderen Worten, es genügt die Gefahr eines Eintretens, wenn sich also die Störungen in ernstlichen Anzeichen dertun und nächstens Wirklichkeit zu werden versprechen. Das ergibt sich schon aus den hier vom Vertrag gebrauchten Worten »geeignet hervorzurufen«. Das Schrifttum hat diese Auslegung wiederholt bestätigt.

Davon abgesehen aber macht die genauere Ermittlung des Rechtsgehalts der Formel »tiefgreifende und anhaltende Störungen in der Wirtschaft« einige Schwierigkeiten. Sicher ist nur, daß jedem Wort der Formel die Qualität eines juristischen Begriffs zukommt und daß die darin vorkommenden Elemente im konkreten Fall sämtlich vorhanden sein müssen: nämlich Störungen – in der Wirtschaft – ihre tiefgreifende sowie ihre anhaltende Art. Es liegt nun auf der Hand, daß sowohl die Formel im ganzen als auch ihre Einzelbestandteile überaus vage sind. Das dürfte kein Zufall sein. Denn die Vertragsschöpfer waren an dieser Stelle gezwungen, einen ebenso umfassenden wie vielschichtigen wirtschaftlichen Sachverhalt in wenige Worte zu zwingen, und die relativ lockere Fassung sollte offenbar der Hohen Behörde – und in der Folge dem Gerichtshof – einen gewissen Beurteilungsspielraum lassen, der aber natürlich seine Grenzen hat. Es nimmt daher nicht wunder, daß nahezu alle Autoren, die versucht haben, die »Störungslage« juristisch in den Griff zu bekommen, mehr oder minder resignieren²³⁾.

Gleichwohl wird man Ansätze zu einer Kommentierung wagen dürfen. Also etwa zum Begriff der »Störungen«: Das Gegenstück dazu ist doch wohl ein ungestörtes, d. h. einigermaßen reibungslos verlaufendes Funktionieren der Wirtschaft, wobei freilich der Maßstab nicht zu hoch angesetzt werden darf. Eine nicht mehr blühende, nicht mehr haussierende Wirtschaft ist noch nicht im Sinne des Art. 37 Abs. 1 gestört. Sie ist es vielmehr erst dann, wenn sich sozusagen unterhalb der Linie eines mittleren Ergehens handgreifliche Krisensymptome zeigen, die als solche und die sodann in ihren materiellen, unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen, auch in ihren immateriellen Folgen insgesamt einen Zustand darstellen, der, bliebe

²³⁾ Typisch etwa De Riche mont a. a. O., S. 381, sowie Valentine a. a. O., S. 102. Ausführlicher, zugleich ähnlich wie im anschließenden Text Breitner a. a. O., S. 73 f.

er unbeseitigt, das Ganze der staatlichen Ordnung in Gefahr bringen würde²⁴⁾. Man ist hier leider genötigt, seine Zuflucht zu einer abstrakten Definition zu nehmen. Der Wortlaut des Vertrags²⁵⁾ läßt den Interpreten nahezu völlig im Stich. Die Bedeutung des Kriteriums »tiefgreifend« ist mit dem Vorigen schon mitumrissen. »Anhaltend« bezieht sich auf das zeitliche Moment. Gemeint sind damit nicht Störungen, die sich aus den gewohnten zyklischen Konjunkturbewegungen ergeben, eher an solche struktureller Art, obwohl hier die Grenzen flüchtig sind und keineswegs nur auf strukturell bedingte Störungen abgestellt werden darf. Auch solche anderen Ursprungs kommen in Frage, sofern sie länger dauern.

Bis zu einem gewissen Grade offen ist schließlich der sachliche Bereich, in welchem die negativen Erscheinungen aufgetreten bzw. zu erwarten sind. »Die« Wirtschaft könnte möglicherweise als die Wirtschaft in ihrem ganzen Umfang verstanden werden. Das wäre sicher zu weit, denn hiernach müßte ja die in Frage stehende nationale Wirtschaft in ihren zahllosen Sektoren, Sparten und Stufen in jener einschneidenden Weise aus den Fugen geraten sein. Der Vertrag muß an diesem Punkte genau gelesen werden: »in der Wirtschaft« des betreffenden Staates müssen die Störungen liegen, d. h. innerhalb ihrer, gleichviel wo (ob bei Industrie, Handel, Verkehr, Banken, Landwirtschaft usw.), gleichviel auch in welcher Hinsicht (auf der Beschaffungsseite, der Absatzseite, dem Arbeitsmarkt, im Geldwesen u. ä.). Der Bereich, innerhalb dessen die Störungen auftreten können, ist also sehr weit. Das führt zu der entscheidenden rechtlichen Einsicht. Soweit auf dem wirtschaftlichen Feld Ereignisse eingetreten sind oder Zustände bevorstehen, die gesamt wirtschaftlich von Gewicht sind, die sich an den zentralen Stellen der Wirtschaft finden oder die gesamtwirtschaftlich wesentliche Funktionen notleidend machen, handelt es sich um derart weittragende Störungen, wie sie Art. 37 Abs. 1 im Auge hat. Daß hierbei das Ergehen der Grundindustrien eine besondere Rolle spielt, bedarf keiner Begründung.

Gleichviel, wie man sich zu unserem Interpretationsversuch im einzelnen stellt – jedenfalls zeigt er, daß die in diesem Zusammenhang vorzunehmende geistige Operation, zunächst all das an Tatsachen zu ermitteln, was die wirtschaftliche Lage in einem bestimmten Mitgliedstaat zu einem be-

²⁴⁾ Lagrange, S. 339, spricht hier von einem Element, das die gesamte Wirtschaft des Landes in Mitleidenschaft ziehe.

²⁵⁾ Das Übergangsabkommen verwendet dagegen an mehreren Stellen den Begriff der Störung (etwa § 10 Abs. 6 und 7, § 26 Ziff. 4, § 31 Abs. 1). Sie beziehen sich aber vornehmlich auf begrenzte Sachverhalte und geben daher für eine Auslegung des Art. 37 Abs. 1 nichts her.

stimmten Zeitpunkt kennzeichnet, um sodann den gefundenen Sachverhalt unter reichlich vage Vertragsworte zu subsumieren, keine so einfache Sache ist. Es handelt sich auch um eine echte juristische Subsumtion, nicht um ein diskretionäres Erkenntnis²⁶⁾, bei dem die primär befaßte Hohe Behörde etwa alles feststellen könnte, was sie gerade für richtig hält. Dabei muß man sich allerdings darüber klar sein, daß *in concreto* mit einer Anzahl von Ungewißheiten gearbeitet werden muß. Sie liegen in der Natur der Sache. Daher auch der Beurteilungsspielraum, von dem wir gesprochen haben und den der Vertrag hier der Hohen Behörde deutlich einräumt. Er verlangt es, ihr bei der Feststellung einer Störungslage nach Art. 37 Abs. 1 die Hände juristisch nicht allzusehr zu binden. Schließlich darf angenommen werden, daß sie – abgesehen vom Gerichtshof – doch wohl am ehesten in der Lage ist, die Verhältnisse auf dem integrierten Montangebiet und ihre Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft des betreffenden Mitgliedstaates richtig zu würdigen.

2. Die eben behandelten Störungen in der Gesamtwirtschaft des Mitgliedstaates müssen naturgemäß irgendwo herrühren, durch irgendwelche Faktoren ausgelöst worden sein, kurz ihre Ursachen haben. Das ist das nächste Thema, mit dem wir uns zu beschäftigen haben. Bei logischer Anordnung der Überlegungen hätte es zuerst erörtert werden müssen. Zweckmäßigerweise, insbesondere für die Prüfung eines konkreten Notstandsfalles, wird man es besser an zweiter Stelle bringen. Denn fehlt es schon an einer Störungssituation, so entfällt damit automatisch die Frage nach den Ursachen, dem weiteren Tatbestandsmerkmal, das hier eine Rolle spielt.

Man wird sich erinnern: *sedes materiae* unseres Gesamtthemas ist nicht nur der öfter angezogene, in der Tat auch zentrale Notstandsartikel, sondern ebenso sein »Ankergrund« im Ersten Titel des Vertrages, d. h. der Schlußpassus von Art. 2 Abs. 2. Hier wird »der Gemeinschaft« neben anderem das Ziel gesetzt, tiefgreifende und anhaltende Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten zu vermeiden. In Verfolg dessen regelt dann Art. 37 den Fall, daß in einer nationalen Wirtschaft gleichwohl solche Störungen auftreten, allerdings mit der Maßgabe, daß dabei speziell abgestellt wird auf eine Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde, die geeignet war, die Störungen zu bewirken. Diese Verschiedenheit der – sonst weitgehend gleichen – Fassungen erklärt sich leicht. Bei der ersteren Bestimmung handelt es sich um das Grundsatzgebot, das als solches relativ allgemein gehalten und vor allem die Herkunft der

²⁶⁾ Anders Brei t n e r a. a. O., S. 72 (»Ermessensbetätigung«).

Störungen offen lassen konnte, während die letztere, um sie praktikabel und auch justitiabel zu machen, notwendig um einiges konkreter formuliert werden mußte.

Die enge Verbindung der beiden Vorschriften liegt auf der Hand, deswegen ist auch eine Zusammenschau erforderlich. Für die vorliegenden Zwecke lehrt sie, daß es bei Licht gesehen nichts anderes als das *Wirken der Gemeinschaft als solcher und ganzer* ist, auf das sich jenes erstrangige Gebot der Vermeidung von Störungen im nationalen Wirtschaftsleben bezieht. Alle Organe der Gemeinschaft haben sich danach zu richten, und zwar bei Wahrnehmung aller Aufgaben und in jeder Hinsicht, vor allem bei der Realisierung des gemeinsamen Marktes und der Sicherung seines normalen Spiels, insbesondere aber im Fall von Reibungen zwischen ihm und dem nichtintegrierten nationalen Wirtschaftsgeschehen. All das setzt naturgemäß das Bestehen der Gemeinschaft überhaupt voraus. Wenn die Ausführungsvorschrift des Art. 37 nun gerade die Hohe Behörde als »inkriminierten« Veranlasser der Störungen ins Auge faßt, so einfach deshalb, weil in der Hauptsache ihr die Verantwortung für die Ausführung des Vertrages übertragen ist; sie führt ihn ja auch tatsächlich durch. Eine Synopse der beiden Vorschriften rechtfertigt es daher, den einleitenden Satz von Art. 37 etwa wie folgt zu lesen: »Ist ein Mitgliedstaat der Ansicht, daß der gemeinsame Markt und das zu seiner Sicherstellung dienende Wirken der Gemeinschaftsorgane²⁷⁾, insbesondere eine Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde, in einem bestimmten Fall geeignet ist . . .« usw. – Nur auf Grund einer solchen erweiternden Interpretation tritt der wahre Sinn unserer Vertragsstelle hervor und wird zugleich erkennbar, an was hier eigentlich als entscheidenden Störungsfaktor gedacht ist. Auch die Notstandsklausel als Ganzes wird damit verständlicher. Denkt man sich nämlich den Vertrag samt seinen Bindungen der Mitgliedstaaten weg, so wäre die Regierung eines – von der Montanseite her – in der Gesamtwirtschaft beeinträchtigten Staates in der Lage, sich selbst zu helfen und damit selbst ihrer Wirtschaft denjenigen Schutz zu verschaffen, den sie bei bestehendem Vertrag nur über Art. 37 und nur unter Einschaltung der Hohen Behörde erreichen kann.

Aber selbst wer der von uns vorgeschlagenen Lesart nicht folgen will, wird kaum zu einer anderen Auslegung gelangen. Der Vertrag spricht in vorliegendem Zusammenhang schlicht und einfach, spricht in nicht zu

²⁷⁾ In gleichem Sinne schon *Much a. a. O.*, S. 25, vielleicht auch *Reuter a. a. O.*, S. 246 f. Deutlich jetzt *Lagrange*, S. 340 f.: »Die(se) beiden Vorschriften regeln den Fall, daß das normale Spiel des gemeinsamen Marktes . . . zu Störungen im Wirtschaftsleben eines der Mitgliedstaaten führt«.

überbietender Allgemeinheit von »einer Handlung oder Unterlassung der Hohen Behörde«. Nichts ist hinzugefügt, nichts läßt erkennen, was rechtlich oder tatsächlich als Einschränkung gedeutet werden könnte²⁸⁾; es fehlt an jeglicher, vor allem etwa einengend zu verstehender Präzisierung. Es muß aus diesem Grunde gleichgültig sein, ob das im konkreten Fall in Frage stehende Verhalten der Hohen Behörde rechtswidrig oder rechtmäßig, schuldhaft oder schuldlos, ermessensgemäß oder ermessensmißbräuchlich war, ob sie eine Handlungspflicht hatte oder nicht, und was dergleichen mehr ist. Damit erweist sich die vom Vertrag gewählte Formulierung als so dürftig, daß sie auch bei wörtlicher Erfassung nahezu nichts hergibt oder doch praktisch auf dasselbe hinausläuft wie die vorgeschlagene erweiterte Lesart. Dann aber ist diese, weil sie das Entscheidende wiedergibt, vorzuziehen.

3. Das letzte Teilstück aus dem umfangreichen Komplex des Art. 37, das der Erörterung bedarf, führt über die Voraussetzungen des Notstandverfahrens hinaus in das darauffolgende Stadium. Es betrifft das wichtige Problem, welche Befugnisse – neue oder nur auch sonst gewährte – der Hohen Behörde zur Verfügung stehen, wenn sie nach erfolgter Feststellung der Störungslage die in Abs. 2 vorgesehenen Maßnahmen ergreift, um den in der Wirtschaft des Mitgliedstaates aufgetretenen Krisenerscheinungen ein Ende zu machen. Zugleich wird damit die nicht minder bedeutsame Frage aufgeworfen, welche rechtlichen Grenzen ihr dabei durch den Vertrag gezogen sind, insbesondere in Bezug auf den gemeinsamen Markt und die zu seiner Sicherstellung in Art. 4 dargelegten Prinzipien, etwa des Verbots von Kontingentierungen des Warenverkehrs zwischen Gemeinschaftsländern, das ja in unserem Streitfall akut geworden ist. Beidemale handelt es sich um Fragen von erheblicher juristischer Schwierigkeit und großer praktischer Tragweite.

In unserem Fall lagen die Dinge bekanntlich so, daß zwar die Kohlelieferungen aus den drei Einfuhrländern, darunter die Bundesrepublik, nach Belgien zwar nicht völlig verhindert, wohl aber mengenmäßig beschränkt worden sind. Gegenständlich, örtlich und zeitlich begrenzt war also die Hohe Behörde von einem der Hauptgrundsätze des gemeinsamen Marktes abgewichen – darüber kann kein Zweifel sein. Sie hatte das jedoch auf Grund des Art. 37 Abs. 2 und zu dem Zweck getan, um der bedrängten belgischen Gesamtwirtschaft eine Atempause zu gewähren, bis die gleich-

²⁸⁾ Brei t n e r a. a. O., S. 74, nennt es auffällig, daß der Vertrag hier nicht von Entscheidungen und Empfehlungen der Hohen Behörde spreche, sondern sich einer viel umfassenderen Ausdrucksweise bediene – mit Recht, wie der Vertrag an zahlreichen Stellen zeigt.

zeitig laufende Sanierung für die dortigen Zechen durchgeführt sein würde. Hernach sollte selbstverständlich wieder zum gewohnten Spiel des freien Warenverkehrs zurückgekehrt werden.

a) War eine derartige Abweichung zulässig? Der Hohen Behörde sind nach Art. 37 lediglich Maßnahmen »im Rahmen des Vertrages« gestattet. Ob man hier den deutschen oder den etwas ausführlicheren französischen Text für aufschlußreicher hält, kann vielleicht auf sich beruhen²⁹⁾. Denn dem einfachen Wortsinne nach (leider nur hiernach) kann damit nichts anderes gemeint sein, als daß die Hohe Behörde bei Ergreifung ihrer Beseitigungsmaßnahmen an den Vertrag gebunden ist. Das gilt aber auch sonst, nicht nur bei Anwendung der in Frage stehenden Notstandsbefugnisse und nicht etwa nur für die Hohe Behörde, sondern für alles und jedes, was von einem Organ der Gemeinschaft bei Erfüllung seiner Aufgaben getan oder unterlassen wird. Wir sind infolgedessen der ketzerischen Meinung, daß man der vorgenannten Wendung ein viel zu großes Gewicht beigelegt hat. Sie spricht im Grunde eine Selbstverständlichkeit aus, nichts Besonderes, nichts hier spezifisch Geltendes. Ist eine supranationale Einrichtung wie die Gemeinschaft durch einen internationalen Vertrag errichtet, so können seine Organe nur diejenigen Kompetenzen, Rechte, Pflichten usw. haben, die der Vertrag ihnen jeweils gibt. – Die Worte »im Rahmen des Vertrages« geringer achten, heißt jedoch nicht, ihnen jeden rechtlichen Gehalt absprechen. Es handelt sich dabei sozusagen um ein juristisches Ausrufungszeichen: auch bei Erlaß der Maßnahmen zur Behebung nationaler Wirtschaftsstörungen, selbst hier darf die Hohe Behörde den Vertrag nicht mißachten. Bei einer Ausnahmenvorschrift wie der vorliegenden besteht stets Anlaß, solches ausdrücklich hervorzuheben. Daß der Vertrag die Wendung «dans les conditions prévues au présent Traité» noch an verschiedenen anderen Stellen gebraucht³⁰⁾, kann uns an unserer Meinung über die eigentliche Funktion dieser Formel nicht irremachen. Man hat diesbezüglich, hier wie auch sonst im Vertrag, den Eindruck einer mehr oder weniger zufälligen Einfügung.

Wie dem auch sei – muß die Hohe Behörde auch bei Erlaß ihrer Beseitigungsmaßnahmen den Vertrag respektieren, so können mit dem Begriff »Vertrag« nicht nur einzelne seiner Vorschriften gemeint sein, sondern

²⁹⁾ L a g r a n g e (S. 335) hält die deutsche Fassung für zutreffender – wahrscheinlich mit Recht. Aber verbindlich ist nun einmal der französische Text. Übrigens knüpft L. hieran gewisse Konsequenzen in Bezug auf die Notwendigkeit einer »geschmeidigen Auslegung« der in Frage stehenden Wendung, was hier auf sich beruhen muß.

³⁰⁾ So im Einleitungssatz von Art. 4, desgleichen in Art. 5 sowie 8; ähnlich in Art. 53 unter a sowie am Anfang von Art. 74.

selbstverständlich nur der Vertrag in allen seinen Teilen und Bestimmungen. Er ist hier also in der Gänze zu nehmen. Deshalb bedarf es seiner Durchprüfung nach allen Richtungen hin, ob und welche Bestimmungen er – außerhalb des Art. 37 Abs. 2 – enthält, die in ihrer Gesamtheit erkennen lassen, welches derjenige rechtliche Rahmen ist, in den die Hohe Behörde ihre Hilfsaktion zu Gunsten des notleidenden Mitgliedstaates einzupassen hat.

b) Die Frage nach den rechtlichen Grenzen, die mit dem eben Dargelegten noch nicht erschöpft ist, sei vorerst zurückgestellt. Für den Augenblick interessiert mehr der Sinn des zweiten Halbsatzes von Art. 37 Abs. 2, d. h. der Wendung »(die Hohe Behörde) ... entscheidet über die ... zu treffenden Maßnahmen«. Dieser Halbsatz enthält ein Doppeltes: Einmal erteilt er der Hohen Behörde eine allgemein gefaßte, dennoch aber deutlich sichtbare, zugleich eine eigenständige Kompetenz zur Beseitigung der nationalen Wirtschaftsstörungen. Letzteres besagt, daß sie bei Ergreifung ihrer Beseitigungsmaßnahmen nur Art. 37, nicht auch noch weitere Vertragsvorschriften als Grundlage benötigt; es liegt, mit anderen Worten, insoweit eine echte Sonderkompetenz vor³¹⁾. Zum anderen bezeichnet der Vertrag hier die Mittel, deren sich die Hohe Behörde in diesem Zusammenhang bedienen darf, freilich wiederum nur in recht allgemeiner Weise, indem er nämlich einfach von »Maßnahmen« spricht³²⁾. Aus der Spärlichkeit des Ausdrucks darf indessen nicht der Schluß gezogen werden, lediglich Maßnahmen, zu denen der Vertrag die Hohe Behörde schon sowieso – d. h. in sonstigen Vorschriften – ermächtigt, seien ihr nach Art. 37 Abs. 2 erlaubt. Vielmehr ist daraus umgekehrt zu folgern, daß alle denkbaren Maßnahmen zugelassen sind, wenn auch selbstverständlich nur unter Beachtung der vielfältigen Grenzen, über die noch zu sprechen sein wird. Würde man im ersteren Sinne argumentieren, so bliebe von dem juristischen Gehalt jenes Halbsatzes praktisch nichts mehr übrig; er wäre leerlaufend. Außerdem zeigen die besonders weiten Kontrollmöglichkeiten des Gerichtshofes nach Abs. 3, daß die hier vertretene Ansicht richtig sein muß. Denn das Ausmaß der richterlichen Überprüfung steht in Beziehung zu dem Ausmaß der Kompetenz der Hohen Behörde, es wird nur im Hinblick auf diese verständlich.

Was vorliegend die Stellungnahme der Literatur betrifft, so dürfte sie unsere Auslegung im ganzen eher bestätigen. Ob vor allem der wichtige

³¹⁾ Vom Gerichtshof und Generalanwalt jetzt mehrfach bestätigt; vgl. etwa Urteil, S. 309, 312; Schlußanträge, S. 325, 327.

³²⁾ Hingegen verlautet sich der Vertrag an anderen Stellen, vgl. etwa Art. 58, 59, 67 und 74, sehr viel ausführlicher. Er gibt hier in zumeist recht detaillierter Weise an, welche Arten von Maßnahmen der Hohen Behörde an die Hand gegeben sind.

Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs innerhalb des gemeinsamen Marktes über Art. 37 Abs. 2 angetastet werden darf, wird jedenfalls verschiedentlich bejaht³³⁾. Doch finden sich auch Gegenstimmen³⁴⁾.

c) Freilich dürfte auf der Hand liegen, daß mit dem bisher Erkannten, auch mit dem von einem Teil der Lehre Ausgesprochenen noch nicht alles gewonnen ist. Nach wie vor ist nicht mit Sicherheit nachgewiesen, ob – gegebenenfalls warum und wie weit – die Hohe Behörde auf Grund des Art. 37 Abs. 2 berechtigt ist, in das freie Spiel des gemeinsamen Marktes einzugreifen. Dazu wird man die Überlegungen verfeinern müssen.

Diese Problematik gliedert sich nach unserer Meinung in drei U n t e r f r a g e n : nämlich in die Frage der Prävalenz zwischen den in Betracht kommenden Vertragsvorschriften; in die weitere nach dem Ausmaß des Eingriffs; und in eine letzte nach den der Hohen Behörde dabei gezogenen Schranken. Sie stehen untereinander in mehr oder minder enger Verbindung.

aa) Die P r ä v a l e n z f r a g e gehört dem Bereich der juristischen Auslegung an. Sie tritt allgemein gesehen überall dort auf, wo sich in einem Gesetz oder wie hier in einem Verträge mehrere für den konkreten Fall relevante Vorschriften finden, die sich augenscheinlich widersprechen, von denen aber tatsächlich nur die eine oder die andere zum Zuge kommen kann. Die Hohe Behörde wird sich in einem Zusammenhang wie dem vorliegenden stets auf ihre Sondervollmachten nach Art. 37 Abs. 2 berufen; die Gegenseite, etwa die Marktbeteiligten, werden sich z. B. auf Art. 4 a berufen, der u. a. mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs untersagt. Interessanterweise, und das schafft gerade das Dilemma, stehen aber beide Vorschriften unter dem gleichen, sogar gleichlautenden Vorbehalt, denn beidemal heißt es diesbezüglich «dans les conditions prévues au présent Traité»^{34a)}. Ein primitiver Interpret könnte hier zu dem Ergebnis kommen, die Maßnahmen nach Art. 37 Abs. 2 fänden ihre Schranke an allen übrigen

³³⁾ Vgl. Rapport de la Délégation Française (oben Anm. 3), S. 42: «La Haute Autorité ... abandonnant alors le strict point de vue de la défense du marché commun»; Lagrange, Revue du Droit Public ... (vgl. Anm. 3), S. 431; Ophüls a. a. O., S. 695. Ferner deutlich auch die Schlußanträge von Lagrange, S. 14 f. Auf mittlerer Linie: Breitner a. a. O., S. 75 (keine Aufgabe der Gesamtkonzeption des Vertrages), und Jaenicke a. a. O., S. 781 (Maßnahmen müßten von der wettbewerbswirtschaftlichen Grundhaltung des Art. 5 inspiriert sein). Unentschieden Reuter, La Communauté ... (vgl. Anm. 3), S. 246 f. Im Sinne des Textes, wenn auch in anderem Zusammenhang: Steindorff, Sonderlasten ... (vgl. Anm. 3), S. 635.

³⁴⁾ So De Richemont a. a. O., S. 383, und wohl auch Mason a. a. O., S. 45.

^{34a)} Über die Bedeutung dieses Vorbehalts für das Verhältnis des Art. 4 zu anderen Bestimmungen des Vertrags vgl. auch die Urteile des Gerichtshofes in Rspr. Bd. II, S. 90; VI/1, S. 415; VII, S. 44 f. sowie Much, Ausnahmetarif und Wirtschaftsintegration (Ztschr. f. d. ges. Handels- und Wirtschaftsrecht, Bd. 124, S. 119).

Vorschriften des Vertrages, mithin auch an den Marktgrundsätzen des Art. 4 a, andererseits gelte das Verbot der Kontingentierung von Lieferungen zwischen Gemeinschaftsländern nur insoweit, als nicht sonstige Vorschriften des Vertrags, etwa Art. 37, davon eine Ausnahme machen. Beides zugleich kann offensichtlich nicht richtig sein, diese Zirkelargumentation kann nicht gelöst werden. Es kann also nur *e n t w e d e r* das eine *o d e r* das andere zutreffen. Daraus entsteht die Frage der Prävalenz, mit anderen Worten: welche der beiden Bestimmungen hier vorgeht, welche von ihnen das größere Gewicht hat.

Sicher ist, daß es sich bei Art. 4 a um eine der bedeutsamen Negativ-Definitionen des gemeinsamen Marktes handelt und somit um eine fundamentale Vorschrift. Doch steht die Notstandsklausel nicht isoliert im Vertrage. Sie ist vielmehr, wie wir wissen, eine Ausführungsnorm zu Art. 2, an dessen Ende als eines der Ziele der Gemeinschaft vorgesehen ist, sie habe Störungen im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten zu vermeiden; insofern gehört auch sie mittelbar zu den »großen« einleitenden Bestimmungen des Vertrages. Solange nun die Gemeinschaft in der Lage ist, »in fortschreitender Entwicklung die Voraussetzungen zu schaffen, die für sich allein die rationellste Verteilung der Erzeugung . . . sichern«, und damit ihr Hauptziel in täglich sich erneuerndem Werden verwirklicht, bildet die für den gemeinsamen Markt typische Freiheit des Warenverkehrs ein absolutes *noli me tangere* für die Hohe Behörde. Das Blatt wendet sich indessen, und die Lage verkehrt sich ins Gegenteil, wenn der Art. 37 berechtigtermaßen zur Anwendung kommt. Dann tritt nämlich der bei normalem Funktionieren des Vertrages vorrangige Grundsatz des freien Warenverkehrs zurück, und es treten die Ausnahmemöglichkeiten des Art. 37 Abs. 2 in den Vordergrund³⁵⁾, weil die im nationalen Wirtschaftsbereich erwachsenen Störungen unbedingt beseitigt werden müssen. Auf diese Weise löst sich die zuvor erwähnte Scheinantinomie zwischen den beiden in Betracht stehenden Vertragsvorschriften, und es wird, bis hierher gesehen, als Ergebnis sichtbar: die Hohe Behörde *d a r f* in der Tat mit ihren Beseitigungsmaßnahmen in den gemeinsamen Markt eingreifen, von seinen Grundsätzen abweichen, wenn auch natürlich nur vorübergehend, bis die Normallage wieder hergestellt ist. Gegenüber Art. 4 ist die Notstandskompetenz stärker.

bb) Die nächste Unterfrage bezieht sich auf das *A u s m a ß*, in welchem in den gemeinsamen Markt eingegriffen werden darf. Man hat sie bisher kaum vermerkt, obwohl sie juristisch sicher wesentlich ist. Wenn in der Lehre Einmütigkeit darüber herrscht, daß der gemeinsame Markt

³⁵⁾ In gleichem Sinne *L a g r a n g e*, Schlußanträge S. 324, 332.

über Art. 37 Abs. 2 nicht überhaupt beseitigt, ganz aufgehoben, völlig abgeschafft, daß der Vertrag diesbezüglich nicht auf die Dauer außer Kraft gesetzt oder gar abgeändert werden kann, so zeigt das die Richtigkeit unserer Fragestellung. Daraus kann nur gefolgert werden: bis zu einem gewissen Grade darf hier der gemeinsame Markt eingeschränkt werden, jedoch nicht bis zur äußerst denkbaren Möglichkeit. Insofern ist der Hohen Behörde bei ihren Beseitigungsmaßnahmen eine Grenze gesetzt, die zu den übrigen, sogleich zu erörternden noch hinzutritt und die dem Kerngehalt des Art. 4 entnommen werden muß. Dem vorliegenden Problem ist übrigens nicht mit der geläufigen Kategorie des für das Handeln der Hohen Behörde geltenden Übermaßverbotes beizukommen. Denn theoretisch ließe sich denken, daß die nach Art. 37 Abs. 2 ergriffenen Maßnahmen unter den gegebenen Umständen notwendig und insoweit rechtlich in Ordnung sind, gleichwohl aber ein solches Ausmaß erreichen, daß sie den gemeinsamen Markt praktisch zum Erliegen bringen. Das ist wie gesagt auf Grund der Notstandsbefugnisse nicht erlaubt. Der Schweregrad des Eingriffs der Hohen Behörde in den gemeinsamen Markt bildet also ein Kriterium, an dem im konkreten Fall die Rechtmäßigkeit der Abhilfemaßnahmen fraglich werden kann.

cc) Damit richtet sich der Blick von neuem auf die rechtlichen Grenzen, welche der Hohen Behörde bei Ergreifung ihrer Beseitigungsmaßnahmen gezogen sind. Diese Frage ist deswegen noch genauer zu prüfen, weil unser Befund, die Hohe Behörde dürfe in vorliegendem Zusammenhang tatsächlich, wenn auch nur vorübergehend und in gewissem Umfang, von den Grundsätzen des gemeinsamen Marktes – des höchsten Gutes der Gemeinschaft – abweichen, juristisch und praktisch von größter Tragweite ist. Ohne Sicherstellung der hier durch den Vertrag aufgestellten Schranken könnte über Art. 37 möglicherweise der ganze Vertrag ins Wanken gebracht werden.

Über einen Teil der Grenzen-Frage wurde schon gehandelt, nämlich bei der Erörterung der Formel »im Rahmen des Vertrages« (oben IV 3 a). Dabei hat sich gezeigt, daß der Art. 4 mit seinen negativen Definitionen des gemeinsamen Marktes zwar keine absolute Schranke darstellt, wohl aber eine, die bei dem Ausmaß des Eingriffs ins Gewicht fällt. Das bezog sich auf Vorschriften außerhalb des Art. 37. Es finden sich aber auch innerhalb seiner einige rechtliche Schranken. Da ist zunächst das Ziel der Abhilfemaßnahmen, das mit den Worten »um diesem Zustand ein Ende zu machen« umrissen ist. Das bedeutet, daß eine Maßnahme der Hohen Behörde, die darauf ausginge, die Störungen zu verschärfen oder sie zu verlängern, dem Vertrag zuwiderlaufen würde – allerdings ein kaum

denkbarer Fall. Sodann sind, was besonders wichtig, von der Hohen Behörde die »wesentlichen Interessen der Gemeinschaft zu wahren«. Darin kommt die große, den ganzen Art. 37 durchziehende Spannungslage zum Ausdruck: auf der einen Seite die Pflicht, die im nationalen Wirtschaftsbereich aufgetretenen Krisenerscheinungen zu beheben, andererseits das Verbot, dabei wesentliche Gemeinschaftsinteressen zu verletzen. Daß es in letzterer Hinsicht nur auf die wesentlichen, nicht auf alle Gemeinschaftsinteressen ankommt, ist öfter hervorgehoben worden. Es beweist übrigens die Richtigkeit unserer oben dargelegten Ansicht über das Verhältnis des Art. 37 Abs. 2 zu Art. 4 des Vertrags. Alle und jegliche Gemeinschaftsinteressen wahren, hieße den gemeinsamen Markt in keiner Weise berühren dürfen; die wesentlichen wahren, heißt ihn zwar berühren dürfen, aber nicht in einem Maße, welches die Existenz des gemeinsamen Marktes als der zentralen Gemeinschaftseinrichtung in Frage stellt.

Weitere, gleichfalls bedeutsame Schranken, die das Handeln der Hohen Behörde auf Grund des Notstandsartikels rechtlich eingrenzen, ergeben sich aus den *allgemeinen Grundsätzen*, die von der Lehre, der Judikatur und z. T. auch vom Gesetzgeber aller Mitgliedstaaten bezüglich der Rechtmäßigkeit hoheitlichen Handelns herausgestellt worden sind und deren Maßgeblichkeit der Gerichtshof in unserem Streitfall wieder betont hat³⁶⁾. Sie gelten *implicite* auch im Rahmen des Gemeinschaftsvertrags, soweit er nicht schon selbst davon spricht. Zu nennen ist hier vor allem, daß die hoheitlichen Maßnahmen sachgerecht, d. h. geeignet sein müssen, um rechtlich einwandfrei zu sein. Außerdem müssen sie sich den Umständen nach auf das Notwendige beschränken; das Übermäßige im Inhalt eines exekutivischen Rechtsaktes macht diesen rechtswidrig. In den Vertrag hat dieses Kriterium bekanntlich als Gebot des Interventionsminimums Eingang gefunden (Art. 5 und 14). Schließlich darf angenommen werden, daß der durch den Vertrag errichteten Rechtsordnung das generelle Mißbrauchsverbot (*abus de droit*) innewohnt³⁷⁾. Ist das der Fall, so muß dieses Verbot selbstverständlich auch für die Maßnahmen der Hohen Behörde nach Art. 37 Abs. 2 gelten und damit an dieser Stelle eine zusätzliche Grenze errichten.

Man sieht nach alledem, daß die Kompetenzen der Hohen Behörde auf Grund der Notstandsklausel in vielfacher Hinsicht und unter den verschiedensten Gesichtspunkten rechtlich eingeschränkt sind. Damit dürften sich

³⁶⁾ Vgl. Urteil, S. 309.

³⁷⁾ Als Beweis hierfür kann auf Art. 10 Abs. 11 (a. E.) des Vertrages hingewiesen werden. Auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs und den Schlußanträgen der Generalanwälte ist das allgemeine Willkürverbot schon verschiedentlich herangezogen worden; für letztere vgl. etwa Rspr. Bd. V, S. 519.

die Bedenken mindern, welche die von uns vorgenommene Auslegung dieser Vertragsvorschrift hervorrufen könnte. Der Gerichtshof hat geradezu eine Fülle juristischer Kategorien zur Verfügung, um hier gegenüber einer etwaigen Vertragsverletzung durch die Hohe Behörde Abhilfe zu schaffen, wobei noch seine enorme Kontrollbefugnis in tatsächlicher Hinsicht hinzukommt.

Damit rundet sich am Ende das Bild, das eine eingehendere Untersuchung des Art. 37, wie sie im vorigen dargeboten wurde, vermittelt. Aus der gebieterischen Notwendigkeit, die Gesamtwirtschaft der einzelnen Mitgliedstaaten nicht durch die Gemeinschaft selbst in Gefahr zu bringen, sind die außerordentlichen Befugnisse der Hohen Behörde erwachsen. Sie reichen bis zu einer zeitweiligen Suspendierung der Grundsätze des gemeinsamen Marktes. Die darin liegenden Gefahren sind indes gebannt durch gewichtige rechtliche Barrieren, über deren Einhaltung der zur Wahrung des Vertrages berufene Gerichtshof wacht. Er wird auch künftig seiner Aufgabe gerecht werden.