

Auf den gemäß Artikel 95 Absätze 3 und 4 des EGKS-Vertrages gestellten Antrag der Hohen Behörde und des Besonderen Ministerrats der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 4. Dezember 1959

nimmt

DER GERICHTSHOF,

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

des *Kammerpräsidenten* L. Delvaux

und der *Richter* O. Riese, Ch. L. Hammes und N. Catalano,

Generalanwälte: K. Roemer und M. Lagrange,

Kanzler: A. Van Houtte,

nach Anhörung der Generalanwälte wie folgt Stellung:

Rechtliche und tatsächliche Erwägungen

Gemäß Artikel 95 des Vertrages sind Änderungsvorschläge nach Absatz 3 dieses Artikels dem Gerichtshof zu unterbreiten, der eine Stellungnahme zu der Frage abzugeben hat, ob die Vorschläge mit den Bestimmungen dieses Absatzes übereinstimmen.

Der vorgenannte Absatz 3 bestimmt, daß:

a) diese Änderungen eine Anpassung der Vorschriften über die Ausübung der der Hohen Behörde übertragenen Befugnisse zum Gegenstand haben müssen;

b) solche Änderungen nur vorgeschlagen werden können, wenn unvorhergesehene, durch die Erfahrung sichtbar gewordene Schwierigkeiten oder eine tiefgehende Änderung der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen, die unmittelbar den Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl beeinflußt, eine derartige Anpassung notwendig machen;

c) diese Anpassung zu „geeigneten“ Änderungen führen muß und schließlich

d) diese Änderungen weder die Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4

e) noch das Verhältnis zwischen den der Hohen Behörde und den den anderen Organen der Gemeinschaft zugewiesenen Befugnissen beeinträchtigen dürfen.

Aus der Gesamtheit dieser Vorschriften ergibt sich, daß Abweichungen von dem normalen Verfahren der Vertragsänderung nur zulässig sind, wenn dadurch weder die allgemeine Struktur des Vertrages noch das rechtliche Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, insbesondere das Verhältnis zwischen den der Gemeinschaft übertragenen und den den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnissen berührt wird; nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann somit von dem Verfahren der „kleinen Revision“ Gebrauch gemacht werden.

Der Gerichtshof hat daher in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu prüfen, ob im vorliegenden Fall sämtliche vorgenannten Voraussetzungen des Artikels 95 Absatz 3 gegeben sind.

Die von der Hohen Behörde und dem Besonderen Ministerrat vorgeschlagene Ergänzung der gegenwärtigen Fassung des Artikels 56 hat folgenden Wortlaut:

„Werden durch grundlegende Änderungen der Absatzbedingungen im Kohlenbergbau einzelne Unternehmen gezwungen, endgültig ihre Tätigkeit 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 freigebliebenen Arbeitskräfte zu sichern;
- b) bewilligt die Hohe Behörde eine nicht rückzahlungspflichtige Beihilfe, 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.

Die Vergünstigung, die die Vorschriften dieses Artikels gewähren, kann den Beteiligten nur bis zum 10. Februar 1963 bewilligt werden.“

Nach dem Protokoll des Besonderen Ministerrats, das der Gerichtshof am 15. Dezember 1959 angefordert hat, wurde der Änderungsvorschlag vom Rat in seiner am 17. November 1959 in Luxemburg abgehaltenen Sitzung beschlossen. Aus einem Brief des Generalsekretärs des Rats geht hervor, daß dieser Beschluß mit einer Mehrheit von mindestens fünf Sechsteln gefaßt worden ist; diese Feststellung findet sich jedoch nicht im Protokoll.

a) Der Entwurf läßt die Struktur des Vertrages unberührt. Er ändert zwar die Voraussetzungen, unter denen die Hohe Behörde befugt ist, die in Artikel 56 genannten Beihilfen zu bewilligen, jedoch ist mit dieser Änderung weder eine Übertragung von Befugnissen der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft noch irgendeine Einschränkung der Befugnisse der Mitgliedstaaten verbunden.

Da der Vertrag zweifellos verhindern wollte, daß der Hohen Behörde auf dem Umweg über Artikel 95 Absatz 3 neue Befugnisse übertragen werden, ist zu prüfen, ob der Änderungsvorschlag tatsächlich eine bloße Anpassung der Vorschriften über die Ausübung der der Hohen Behörde übertragenen Befugnisse zum Inhalt hat.

Von geringfügigen Abweichungen abgesehen, entspricht der Wortlaut des Ergänzungsvorschlags — Artikel 56 a —, was die Aufzählung der Befugnisse der Hohen Behörde betrifft, der gegenwärtigen Fassung von Artikel 56; er unterscheidet sich von dieser jedoch hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen diese Befugnisse ausgeübt werden können.

Grundsätzlich bestehen keine Bedenken dagegen, daß die Einzelheiten der Ausübung einer Befugnis abgeändert werden, wenn tiefgehende Veränderungen der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen im Sinne von Artikel 95 Absatz 3 eine Änderung der Struktur des Gemeinsamen Markts für Kohle und Stahl mit sich bringen und aus diesem Grunde eine Anpassung der einzelnen Vorschriften über die Ausübung der bestehenden Befugnisse notwendig machen; anderenfalls würde Artikel 95 Absatz 3 jeden Sinn und jede praktische Bedeutung verlieren.

b) Der Gerichtshof hat jedoch ferner zu prüfen, ob die beabsichtigte Anpassung mit Rücksicht darauf erforderlich ist, daß

— bei den Einzelheiten der Anwendung des Vertrages unvorhergesehene, durch die Erfahrung sichtbar gewordene Schwierigkeiten aufgetreten sind

— oder die wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen sich in tiefergehender, den Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl unmittelbar beeinflussender Weise geändert haben.

Die Hohe Behörde und der Besondere Ministerrat haben in der Tat vorgetragen, daß sowohl unvorhergesehene, durch die Erfahrung sichtbar gewordene Schwierigkeiten als auch eine tiefgehende Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen die vorgeschlagene Änderung notwendig machen.

Aus der Begründung des Änderungsvorschlags geht hervor, daß die Antragsteller, soweit sie sich darauf berufen, daß bei der Anwendung des Vertrages im einzelnen unvorhergesehene Schwierigkeiten aufgetreten seien, solche Schwierigkeiten im Auge haben, die sich aus dem Ablauf des Abkommens über die Übergangsbestimmungen und insbesondere aus dem Wegfall der in § 23 dieses Abkommens vorgesehenen Befugnisse ergeben. Da die

vorgeschlagene Änderung somit zumindest teilweise darauf abzielt, die der Hohen Behörde in dem Abkommen über die Übergangsbestimmungen übertragenen Befugnisse *de facto* über das Ende der Übergangszeit hinaus zu verlängern, ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall eine solche Verlängerung mit den von Artikel 95 geforderten Voraussetzungen in Einklang steht.

Es ist nicht erforderlich, sämtliche Gründe darzulegen, die zu einer Verneinung dieser Frage führen müssen; vielmehr genügt die Feststellung, daß jede Änderung der Bestimmungen über die Übergangszeit, und insbesondere jede allgemeine oder teilweise Verlängerung dieses Zeitabschnitts, schon deswegen ausgeschlossen ist, weil Vertragsänderungen der in Frage stehenden Art erst nach Ablauf der Übergangszeit zulässig sind.

Da die von der Hohen Behörde und dem Besonderen Ministerrat geltend gemachten Schwierigkeiten nicht als unvorhergesehene Schwierigkeiten anerkannt werden können, sind sie für sich allein nicht geeignet, den Änderungsvorschlag zu rechtfertigen. Dieser könnte vielmehr nur in einem etwaigen Vorliegen der zweiten Alternative seine Rechtfertigung finden, auf die sich die Antragsteller berufen, nämlich einer grundlegenden, den Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl unmittelbar beeinflussenden Wandlung der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen.

Es ist allgemein bekannt, daß einmal das Auftreten neuer Energieträger auf dem Markt und zum anderen der durch die Senkung der internationalen Transporttarife bedingte verschärfte Wettbewerb von Brennstoffen aus Ländern, die nicht zur Gemeinschaft gehören, eine grundlegende Veränderung der wirtschaftlichen Gegebenheiten verursacht haben, die sich auf den Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl auswirkt. Es fragt sich jedoch, ob die Schwierigkeiten, denen die Hohe Behörde und der Besondere Ministerrat durch ihren Vorschlag begegnen wollten, speziell auf diese Veränderung zurückzuführen sind.

Der Gerichtshof ist sich zwar dessen bewußt, daß die Schwierigkeiten, auf welche sich die erste Alternativbegründung bezieht, möglicherweise auf einer Vielzahl von Ursachen beruhen; er sieht jedoch davon ab, die Rangordnung dieser Ursachen ein-

gehender zu untersuchen, zumal eine solche Untersuchung niemals zu einem zuverlässigen Ergebnis führen würde, weil die Störungsfaktoren auf dem Gemeinsamen Markt ständig wechseln.

Der Gerichtshof lehnt es ab, im einzelnen auf die verschiedentlich aufgestellte Behauptung einzugehen, die Hauptursache der in Frage stehenden Schwierigkeiten sei darin zu erblicken, daß von verschiedenen Bestimmungen des Vertrages und des Übergangsabkommens bisher angeblich kein ausreichender Gebrauch gemacht worden sei; eine derartige Prüfung könnte zu einem im Rechtsinne beweiskräftigen Ergebnis nur über ein kontradiktorisches Verfahren führen, das den Rahmen des Artikels 95 weit überschreiten würde.

Der Gerichtshof ist überdies der Ansicht, daß sich in der gegenwärtigen Lage auf dem Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl — aus welchen Gründen auch immer — ganz offensichtlich eine derartige Wandlung der wirtschaftlichen Bedingungen abzeichnet, daß eine Anpassung des Vertrages notwendig ist.

c) Es bleibt weiterhin zu untersuchen, ob die vorgeschlagene Anpassung zu „geeigneten“ Änderungen führt.

1. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzung für das Tätigwerden der Hohen Behörde („grundlegende Änderungen der Absatzbedingungen“) in dem Änderungsvorschlag nicht eine Fassung erhalten hat, die weiter ist, als es erforderlich wäre, um Schwierigkeiten zu begegnen, welche ausschließlich auf eine Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen zurückzuführen sind.

Jene Voraussetzung ist in der Tat so umfassend formuliert, daß hiernach von den in Frage stehenden Befugnissen auch Gebrauch gemacht werden könnte, um Schwierigkeiten zu begegnen, die durch die Errichtung des Gemeinsamen Markts verursacht wurden.

Daß an eine solche Ermächtigung — die unzweifelhaft die Grenzen überschreiten würde, in denen der Vertrag gemäß Artikel 95 geändert werden kann — nicht gedacht sein kann, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Änderungsvorschlags.

2. Die Befristung der Geltungsdauer der vorgeschlagenen Ergänzungsbestimmung bis zum 10. Februar 1963 ist kaum mit dem grundlegenden Aufbau des Vertragswerks vereinbar, dessen Verfasser Wert darauf gelegt haben, sorgfältig zwischen den endgültigen Vorschriften, die für die Dauer von fünfzig Jahren zu gelten bestimmt sind, und den Übergangsbestimmungen zu unterscheiden.

3. Der Gerichtshof hat sich außerdem die Frage vorgelegt, ob der Änderungsvorschlag nicht deswegen die Gefahr schwerer Konflikte in sich birgt, weil die unter Buchstabe *b* des Entwurfes ausgesprochene Verpflichtung der Hohen Behörde, eine nicht rückzahlungspflichtige Beihilfe zu gewähren, keinerlei Begrenzungen unterworfen ist.

Dieser Einwand führt in Verbindung mit den unter (*e*) dargelegten Bedenken zu dem Ergebnis, daß jene Befristung den dem Gerichtshof unterbreiteten Vorschlag seiner Rechtsnatur nach nicht als Änderung des Vertrages im engeren Sinne gemäß Artikel 95 Absatz 3, sondern als Verlängerung des Übergangsabkommens erscheinen läßt.

Die Voraussetzungen für das Eingreifen der Hohen Behörde sind in dem Änderungsentwurf — selbst wenn man dessen Wortlaut in dem oben dargelegten einschränkenden Sinne versteht — immerhin so weit gefaßt, daß jene Verpflichtung geeignet erscheint, Ausgaben in einer Höhe nach sich zu ziehen, angesichts deren der in Artikel 50 § 2 des Vertrages festgelegte Umlagesatz sich als unzureichend erweisen könnte.

Zwar ist der Gerichtshof nicht der Auffassung, daß die beabsichtigte Änderung schon aus diesem Grund als „nicht geeignet“ anzusehen wäre; er hält es jedoch für angebracht, auf diese Schwierigkeit hinzuweisen und regt an, sie dadurch zu vermeiden, daß die Ausübung der in Frage stehenden Befugnis wie in dem in Buchstabe *a* des Änderungsvorschlags geregelten Fall in das Ermessen der Hohen Behörde gestellt wird.

d) Was die Frage betrifft, ob die beabsichtigte Änderung die Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 des Vertrages beeinträchtigt, so stellt der Gerichtshof fest, daß sie nur zugunsten der Kohleindustrie gelten soll.

Wenn auch zugegeben ist, daß sich die Notwendigkeit einer Änderung des Vertrages im gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich auf dem Kohlesektor bemerkbar macht, so ist dies doch kein ausreichender Grund dafür, die vorgesehene Änderung auf die unmittelbar bedrohten Industrien zu beschränken, und dies, obwohl die Einzelheiten der Ausübung der in der Neufassung von Artikel 56 geregelten Befugnisse in ihrer Gesamtheit geändert werden.

Es stünde zu den genannten Artikeln und insbesondere zu Artikel 4 im Widerspruch, wenn der Vertrag nunmehr lediglich zugunsten der Kohleindustrie geändert würde, während die Stahlindustrie darüber im unklaren bliebe, was zu geschehen hätte, wenn sie eines Tages ebenfalls die Voraussetzungen der Neufassung von Artikel 56 erfüllen sollte.

e) Schließlich ist noch zu prüfen, ob durch den Entwurf die Aufteilung der Befugnisse zwischen der Hohen Behörde und den übrigen Organen der Gemeinschaft geändert wird.

Auch unter diesem Gesichtspunkt ergeben sich Bedenken gegen die Befristung der vorgeschlagenen Änderung. Sollte sich nämlich die Notwendigkeit ergeben, diese Frist zu verlängern, so würde die Hohe Behörde regelmäßig — das heißt stets dann, wenn die Erneuerung der in der Neufassung des Artikels 56 vorgesehenen Befugnisse in Frage steht — der Zustimmung des Besonderen Ministerrats und des Europäischen Parlaments bedürfen. Dieser Umstand ist geeignet, die Handlungs- und Beurteilungsfreiheit der Hohen Behörde zu beeinträchtigen.

Durch die Begrenzung der Geltungsdauer der vorgeschlagenen Änderung würde somit das im Vertrag festgelegte Gleichgewicht zwischen den Organen der Gemeinschaft gefährdet.

Auf Grund von Artikel 95 Absätze 3 und 4 des EGKS-Vertrages,

auf Grund von Artikel 107 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

sowie

auf Grund der vorstehenden Erwägungen

gibt

DER GERICHTSHOF

folgende Stellungnahme ab:

Der dem Gerichtshof durch die Hohe Behörde und den Besonderen Ministerrat mit Schreiben vom 4. Dezember 1959 unterbreitete Änderungsentwurf zu Artikel 56 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ist mit Artikel 95 Absätze 3 und 4 des Vertrages nicht vereinbar, da

- a) sein Anwendungsbereich auf die Kohleindustrie begrenzt ist;
- b) seine Geltungsdauer bis zum 10. Februar 1963 befristet ist;
- c) die Voraussetzungen für seine Anwendung zu weit gefaßt sind.

Erlassen in Luxemburg am 17. Dezember 1959.

A. M. DONNER

L. DELVAUX

O. RIESE

CH. L. HAMMES

N. CATALANO