

# Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

12. November 1963



## GLIEDERUNG

	Seite
Einleitung (Sachverhalt, Anträge der Parteien) . . . . .	751
Rechtliche Würdigung . . . . .	752
A — Zulässigkeit . . . . .	752
1. Zur Ordnungsmäßigkeit der Klageschriften	752
2. Die Bestimmung des zulässigen Streitgegenstands . . . . .	753
3. Die Zulässigkeit der Hilfsanträge . . . . .	755
B — Begründetheit . . . . .	755
I. Ist die Verhängung der Geldbußen und Zwangsgelder dem Grunde nach gerechtfertigt? . . . . .	756
1. Die Geldbußen . . . . .	756
2. Die Zwangsgelder . . . . .	762
II. Zur Strafhöhe . . . . .	764
C — Zusammenfassung . . . . .	766



*Herr Präsident, meine Herren Richter!*

Die vorliegenden Rechtssachen, durch Gerichtsbeschuß vom 14. 3. 1963 zum Zwecke gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden, stellen die Fortsetzung der Verfahren 5 bis 11, 13 und 14/62 dar, die vor etwas mehr als 18 Monaten von denselben Unternehmen gegen die Hohe Behörde angestrengt worden waren. Sie gehen zurück auf die Bemühungen der Hohen Behörde, für die Endabrechnung der Schrottausgleichseinrichtung zuverlässige Zahlen über den Verbrauch an Schrott zu erhalten.

In diesem Bestreben hat die Generaldirektion „Stahl“ der Hohen Behörde am 27. November 1961 an die klagenden Unternehmen, die für ihre Fertigung Elektroöfen verwenden, Schreiben gerichtet und die Aufforderung ausgesprochen, der Hohen Behörde Originale oder Abschriften von Elektrizitätsrechnungen zu ihrer Produktionstätigkeit während der Zeit von April 1954 bis November 1958 zu übersenden, die Bestätigung abzugeben, daß die eingereichten Unterlagen den gesamten Elektrizitätsverbrauch decken und, falls nicht alle Rechnungsbelege bei den Unternehmen vorhanden seien, von den Elektrizitätswerken Kopien anzufordern.

Da die Unternehmen auch nach einem Briefwechsel mit der Hohen Behörde der Aufforderung nicht nachkamen, erließ diese am 23. 2. 1962 formelle Entscheidungen, in denen sie den Unternehmen die Übersendung der in den Schreiben vom 27. 11. 1961 bezeichneten Unterlagen innerhalb einer bestimmten Frist aufgab. Die Entscheidungen wurden vor dem Gerichtshof angefochten und waren Gegenstand der Verfahren 5 bis 11, 13 und 14/62.

Während die gerichtlichen Verfahren anhängig waren, hat die Hohe Behörde am 27. 8. 1962 an die klagenden Unternehmen

Einschreibebriefe gerichtet. Sie hat darin den Unternehmen eine Frist zur Ausführung der angefochtenen Entscheidungen gesetzt und sie aufgefordert, ihr gegebenenfalls Stellungnahmen gemäß Artikel 36 des Vertrages mitzuteilen. In Briefen von September 1962 haben die Unternehmen Stellungnahmen abgegeben, an die sich ein weiterer Briefwechsel mit der Hohen Behörde anschloß.

Die streitigen Verfahren endeten mit dem Urteil vom 14. Dezember 1962, in dem der Gerichtshof die Klagen abwies.

Da die verlangten Stromrechnungen nicht bei der Hohen Behörde eingegangen waren, erließ sie am 18. 12. 1962 erneut Entscheidungen, diesmal, um gegen die Unternehmen Geldbußen zu verhängen und ihnen Zwangsgelder aufzuerlegen für jeden Tag der Verzögerung in der Erfüllung der Pflicht zur Vorlage von Stromrechnungen, berechnet vom achten Tag der Zustellung der Entscheidungen an. Diese finanziellen Sanktionen bilden den Gegenstand der vorliegenden Verfahren. Alle Kläger beantragen die Nichtigerklärung der Entscheidungen der Hohen Behörde, hilfsweise die Herabsetzung der ausgesprochenen Geldbußen um vier Fünftel bzw. fünf Sechstel bzw. neun Zehntel ihres Betrages und die Entbindung von der Zahlung der angedrohten Zwangsgelder.

Die Hohe Behörde ist der Auffassung, die eingereichten Klagen seien unzulässig, in jedem Falle aber unbegründet; entsprechend lauten ihre Anträge.

### **Rechtliche Würdigung**

#### **A — ZULÄSSIGKEIT**

Mehrere Einwendungen der Hohen Behörde geben Veranlassung, in der rechtlichen Würdigung des Streitstoffes zunächst zu einigen Zulässigkeitsfragen Stellung zu nehmen.

1. Die Hohe Behörde hat die Meinung geäußert, die Klageschriften entsprächen nicht den formellen Voraussetzungen der

Satzung des Gerichtshofes und seiner Verfahrensordnung, da sie nicht klar genug erkennen ließen, welche Klagegründe angerufen werden.

Tatsächlich sucht man in den Klageschriften vergeblich nach den im Vertrag aufgeführten Kategorien (Vertragsverletzung, Formverletzung, Ermessensmißbrauch). Die Kläger begnügen sich damit, den Sachverhalt zu schildern und das Verhalten der Hohen Behörde im Hinblick auf bestimmte Umstände als rechtswidrig zu kritisieren, etwa indem sie sich berufen auf früher durchgeführte Kontrollen, auf das italienische Steuerrecht, nach dem die Unternehmen nur während eines bestimmten Zeitraumes zur Aufbewahrung von Buchführungsunterlagen verpflichtet sind, und auf die Tatsache, daß einige der klagenden Unternehmen nicht während der gesamten Periode des Funktionierens der Ausgleichseinrichtung eine einschlägige Produktion hatten. — Zweifellos erscheint eine derartige Redaktion von Klageschriften wenig befriedigend, auch wenn feststeht, daß die Ordnungsmäßigkeit der Klageschrift nicht eine ausdrückliche Bezeichnung der Klagegründe unter Verwendung der Begriffe des Vertrages verlangt.

Da aber die vorgebrachten Argumente und Angriffsmittel klar erkennbar und abgrenzbar sind und da sie dem Gerichtshof eine Nachprüfung der angegriffenen Entscheidungen, ja sogar eine gewisse Rubrizierung der Angriffsmittel nach den Kategorien des Vertrages erlauben, sollte davon abgesehen werden, die Unzulässigkeit der Klagen im Hinblick auf die formalen Erfordernisse von Artikel 22 der Satzung und Artikel 38 § 1 der Verfahrensordnung auszusprechen.

2. Es stellt sich sodann das Problem der Abgrenzung des Streitgegenstandes gegenüber dem der Verfahren, die durch Urteil vom 14. Dezember 1962 abgeschlossen worden waren, denn es ist davon auszugehen, daß alles, was in jenen Verfahren zwischen den gleichen Parteien im Streit war, einer erneuten gerichtlichen Untersuchung in derselben Instanz entzogen ist.

Im wesentlichen hat der Gerichtshof damals entschieden, die Forderung der Hohen Behörde, bestimmte Elektrizitäts-

rechnungen vorzulegen und die Versicherung abzugeben, daß diese Rechnungen tatsächlich den gesamten Stromverbrauch der Unternehmen decken, sei rechtmäßig. Auch das Verlangen, die Rechnungen nach Luxemburg zu übersenden, sei nicht „übertrieben“. Auf den in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten Einwand der Kläger, die Übersendung könne unmöglich sein, weil das italienische Recht die Unternehmen nur zur Aufbewahrung während eines Zeitraumes von fünf Jahren verpflichte, hat der Gerichtshof festgestellt, dieser Umstand sei ohne Einfluß auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen. Ergänzend hat er aber bemerkt: „Es ist Sache der Hohen Behörde festzustellen, ob die Nichtvorlage bestimmter Rechnungen unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen gerechtfertigt ist, und die sich hieraus ergebenden Schlüsse zu ziehen.“

Daraus folgt, daß im gegenwärtigen Verfahren alle Argumente der Kläger ausgeschlossen sind, die sich auf die Rechtmäßigkeit des Vorlageverlangens beziehen, und zwar gleichgültig, ob sie im früheren Verfahren tatsächlich vorgebracht wurden oder nur hätten vorgebracht werden können.

Wir müssen demnach jetzt etwa das Argument zurückweisen, die Hohe Behörde habe anstatt die Vorlegung der Rechnungen zu verlangen, die Buchführung der Kläger prüfen und aufgrund dieser Prüfung ihre Feststellungen treffen können. Dasselbe gilt für das Argument, früher durchgeführte Kontrollen nähmen der Hohen Behörde das Recht, die Vorlegung bestimmter Buchführungsunterlagen zu verlangen, sowie für das Argument, die Hohe Behörde sei für die Berichtigung früherer Veranlagungen entsprechend den nationalen steuerrechtlichen Vorschriften zur Einhaltung gewisser Fristen verpflichtet, und wenn sie nach Ablauf dieser Fristen eine Berichtigung nicht vornehmen könne, habe sie auch kein Interesse, die Vorlegung bestimmter Buchführungsunterlagen zu verlangen, die zur Berichtigung der Veranlagung dienen sollen.

Nach dem Wortlaut des Urteils vom 14. 12. 1962 sind nur noch Fragen offen, die der Rechtfertigung oder Entschuldigung



für die Nichtausführung der Entscheidungen vom 23. Februar 1962 gelten, sowie naturgemäß diejenigen Probleme, die sich an die Bemessung der Geldstrafen und an die Festsetzung von Erzwingungsgeldern knüpfen.

Da aber zweifellos das Vorbringen der Kläger nicht auf die erwähnten ausgeschlossenen Argumente beschränkt ist, sondern auch zulässige Argumente enthält, bleiben die Klagen zulässig.

3. Wir haben uns schließlich noch zu überlegen, wie sich die Zulässigkeit der Hilfsanträge beurteilt angesichts der Tatsache, daß die Klageschriften nur einen Hinweis auf Artikel 33, nicht dagegen einen ausdrücklichen Hinweis auf Artikel 36 des Vertrages enthalten, denn eine Änderung (Herabsetzung) finanzieller Sanktionen kann durch den Gerichtshof nur nach Artikel 36 ausgesprochen werden.

Ich glaube, es besteht auch in diesem Punkt kein Anlaß zu einem übertriebenen Formalismus. Die Klageanträge sind so deutlich abgefaßt, daß aus ihnen sinngemäß eine Bezugnahme auf Artikel 36 herausgelesen werden kann. Darüber hinaus enthalten die Klageschriften Argumente, die mit Deutlichkeit die Anträge auf Herabsetzung der Geldbußen und auf Streichung der Zwangsgelder rechtfertigen sollen (etwa in der Berufung auf die wirtschaftliche Lage der Kläger oder auf die Unklarheit der Rechtslage, die das Verhalten der Kläger entschuldigen müsse). Demgegenüber kann die unterbliebene ausdrückliche Anrufung von Artikel 36 nicht entscheidend sein und dies um so weniger, als nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes feststeht, daß ein Kläger nicht verpflichtet ist, in der Klagebegründung auf bestimmte Vertragsartikel ausdrücklich Bezug zu nehmen.

Auch die Hilfsanträge können somit nicht als unzulässig zurückgewiesen werden.

#### B — BEGRÜNDETHEIT

Nach diesen kurzen Bemerkungen zu Problemen der Zulässigkeit wende ich mich nunmehr den der Hauptsache geltenden Argumenten zu.

I. *Ist die Verhängung der Geldbußen und Zwangsgelder dem Grunde nach gerechtfertigt?*

1. *Die Geldbußen*

Die angegriffenen Entscheidungen stützen sich auf Artikel 47 des Vertrages, demzufolge die Hohe Behörde Auskünfte einholen und die erforderlichen Nachprüfungen vornehmen lassen kann. Gemäß Absatz 3 kann die Hohe Behörde gegen Unternehmen, die sich ihren Verpflichtungen aus den in Anwendung dieses Artikels erlassenen Entscheidungen entziehen, Geldbußen bis zum Höchstbetrag von 5 % des durchschnittlichen Tagesumsatzes für jeden Tag des Verzuges festsetzen.

In Anwendung von Artikel 47 Absatz 1 sind im vorliegenden Falle die Einzelentscheidungen vom 23. Februar 1962 ergangen, die von den Klägern die Vorlage bestimmter Dokumente in einer Frist von 15 Tagen verlangen. Die gesetzte Frist ist abgelaufen, ohne daß die Dokumente bei der Hohen Behörde eingegangen sind und ohne daß die Unternehmen Bemühungen begonnen haben, sich Duplikate der angeforderten Rechnungen von ihren Elektrizitätslieferanten zu verschaffen.

Also sind, so können wir sagen, vom äußeren Ablauf der Ereignisse, vom angestrebten Erfolg her gesehen, die Voraussetzungen des Artikels 47 erfüllt, denn Artikel 47 Absatz 3 geht nicht davon aus, daß eine rechtswidrige Unterlassung erst von dem Zeitpunkt an gegeben sein kann, in dem die Verpflichtungsentscheidung der Hohen Behörde, deren Nicht-Ausführung sanktioniert werden soll, vom Gerichtshof für rechtmäßig erklärt wird. Die Entscheidungen der Hohen Behörde sind vielmehr unmittelbar verbindlich, und selbst Klagen beim Gerichtshof haben keine aufschiebende Wirkung.

Diese erste Feststellung reicht aber nicht aus für die Anwendung einer Strafvorschrift, wie sie der Artikel 47 zweifellos darstellt. Weitere Umstände objektiver und subjektiver Natur sind zu betrachten.

So zunächst der Einwand, die Erbringung der verlangten Leistung sei unmöglich gewesen. Er ist sicher beachtlich, denn niemand kann bestraft werden für die Nicht-Herbeiführung eines unmöglichen Erfolges.

Zwei Aspekte sind bei diesem Einwand auseinanderzuhalten:

a) Einmal machen vier Unternehmen geltend, sie hätten während bestimmter Perioden des Zeitraumes zwischen April 1954 und November 1958 eine für den Schrottausgleich relevante Tätigkeit nicht ausgeübt. Es sei ihnen also unmöglich, Stromrechnungen für diese Perioden vorzulegen.

Man könnte dem zunächst entgegenhalten, der Einwand betreffe die Rechtmäßigkeit des Vorlageverlangens und gehöre damit in das durch Urteil vom 14. Dezember 1962 abgeschlossene Verfahren, denn gerade in den dort streitigen Entscheidungen war gleichmäßig für alle klagenden Unternehmen die Vorlagepflicht auf den Zeitraum von April 1954 bis November 1958 bezogen.

Die Hohe Behörde erklärte aber überdies, sie habe mit der allgemeinen Formulierung in den Entscheidungen vom 23. Februar 1962 nur zum Ausdruck bringen wollen, daß die Unternehmen diejenigen Elektrizitätsrechnungen vorlegen sollten, die sich auf ihre schrottverbrauchende Produktion während des erwähnten Zeitraumes beziehen. Ihre Strafentscheidung beruhe auf dem Umstand, daß Unterlagen überhaupt nicht eingereicht wurden, auch nicht für die begrenzte Zeit schrottverbrauchender Produktion. Wenn es sich aber so verhält, wenn also die besondere, der Hohen Behörde bekannte Situation von vier der klagenden Unternehmen nicht einmal für die Bemessung der Strafhöhe, geschweige denn für die Beurteilung der Strafwürdigkeit ihres Verhaltens eine Rolle gespielt hat, so muß sie auch in der gerichtlichen Würdigung der Strafbescheide außer Betracht bleiben.

b) Von größerem Gewicht ist der zweite Aspekt des Einwandes der Unmöglichkeit, mit dem geltend gemacht wird, die

verlangten Dokumente seien von den Unternehmen zerstört worden, als diese eine Aufbewahrung aus verschiedenen Gründen — sei es nach wiederholten, von ihnen als beendet angesehenen Kontrollen durch die Hohe Behörde, sei es mit Rücksicht auf Vorschriften und Praktiken des italienischen Steuerwesens — nicht mehr für erforderlich hielten.

In tatsächlicher Hinsicht haben wir zu diesem Punkt eine zusätzliche Aufklärung erhalten durch die Antworten der Kläger auf die Fragen des Gerichtshofes vom 2. Oktober 1963. Daraus entnehmen wir, daß in Ansehung des Zeitpunktes der Zerstörung der Rechnungsunterlagen mehrere Fälle zu unterscheiden sind:

- Für die Klägerin der Rechtssache 7/63 wurde vorgebracht, sie sei als kleines Unternehmen überhaupt nicht zur Aufbewahrung der Rechnungen verpflichtet gewesen, womit offenbar gesagt sein soll, daß ihre Elektrizitätsrechnungen vor der Aufforderung durch die Hohe Behörde nicht mehr existierten.
- Für die Unternehmen der Rechtssachen 3 bis 6, 8 bis 10/63 wurde erklärt, die fraglichen Rechnungen seien in der zweiten Dezemberhälfte 1961 (Rechtssache 8/63), im Januar 1962 (Rechtssachen 3, 4, 6, 9 und 10/63) und in den ersten Tagen des Februar 1962 (Rechtssache 5/63) zerstört worden.
- Das Unternehmen der Rechtssache 2/63 schließlich, so haben wir erfahren, habe die sich auf das Jahr 1957 und 1958 beziehenden Rechnungen im Oktober 1962 zerstört; für die Rechnungen des davor liegenden Zeitraums wurde ein Zeitpunkt der Zerstörung nicht genannt.

Entsprechend ist für die rechtliche Beurteilung zu differenzieren.

i) Greifen wir zunächst den Fall 2/63 heraus. Für ihn ist das Argument der Unmöglichkeit der Vorlage offensichtlich bedeutungslos, denn es ist unstrittig, daß ein Teil der geforderten

Rechnungen im Zeitpunkt des Erlasses und der Zustellung der Entscheidung vom 23. Februar 1962 sowie während der darin gesetzten Frist noch vorhanden war. Die Ausführung der Entscheidung war also möglich. Die Unmöglichkeit der Leistung wurde erst Monate später herbeigeführt.

ii) Etwas anderes gilt für die Unternehmen, welche die Rechnungen angeblich im Dezember 1961, Januar 1962 und Februar 1962 zerstört haben. Schiebt man die Zweifel beiseite, die sich hinsichtlich der Richtigkeit der klägerischen Angaben erheben angesichts der Tatsache, daß in den Verfahren 5 bis 11, 13 und 14/62 erst in der mündlichen Verhandlung und auch dort nur in sehr vager Form davon gesprochen wurde, das nationale Recht beschränke die Aufbewahrungspflicht auf 5 Jahre, wo doch die Nicht-Existenz der geforderten Dokumente gerade in diesen Verfahren ein sehr wirksames Argument dargestellt hätte, so ergibt sich die folgende Beurteilung:

Unmöglich war tatsächlich im Zeitpunkt des Erlasses und der Zustellung der Entscheidungen vom 23. Februar 1962 die Vorlegung der Rechnungsdokumente, die sich ursprünglich in den Händen der Kläger befunden haben. Sieht man in der erwähnten Entscheidung nur die Festlegung einer Verpflichtung zur Vorlegung dieser den Klägern von den Elektrizitätswerken übersandten Rechnungen, so wäre, da die Nicht-Erbringung einer unmöglichen Leistung nicht mit Sanktionen belegt werden kann, eine Strafbarkeit nur begründet, wenn die vor Erlaß der Entscheidungen erfolgte Zerstörung für die Anwendung von Artikel 47 Absätze 1 und 3 ausreichend sein könnte. Dagegen lassen sich Bedenken anmelden, denn strafbar nach Artikel 47 Absatz 3 des Vertrages ist ein Verhalten nur dann, wenn es die Nicht-Ausführung einer aufgrund von Artikel 47 erlassenen Entscheidung darstellt. Eine solche Entscheidung, gerichtet auf Vorlegung oder Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen, gab es im Zeitpunkt der Vernichtung der Rechnungsunterlagen offenbar nicht, sondern nur ein Schreiben der Generaldirektion Stahl, Direktion Markt, vom 27. November 1961. Dieses Schreiben ist allerdings so eindeutig als Vorläufer der späteren förm-

lichen Entscheidungen zu erkennen, daß man den Standpunkt vertreten könnte, die in Kenntnis des Schreibens erfolgte Vernichtung der Rechnungsunterlagen sei als eine schuldhaft herbeigeführte Unmöglichkeit der Leistung der bewußten Nicht-Ausführung der Entscheidungen von Februar 1962 gleichzuachten.

Aber auch wenn man eine solche Konstruktion als mit den Prinzipien des Strafrechts unvereinbar ablehnt, ist eine Straffreiheit der Kläger noch nicht erwiesen. Die Annahme, die Entscheidungen vom 23. Februar 1962 bezögen sich lediglich auf die im Besitze der Kläger sich befindenden Dokumente, erscheint nämlich nicht zwingend. Nach meiner Überzeugung sind die Entscheidungen als die formelle Verlautbarung dessen anzusehen, was die Generaldirektion Stahl in ihrem Schreiben vom 27. November 1961 ausgesprochen hat. In dem Schreiben wird den Unternehmen ausdrücklich für den Fall, daß nicht alle Unterlagen bei ihnen vorhanden seien, aufgegeben, schriftlich in einer bestimmten Frist von den Elektrizitätslieferanten die Vorlage der Rechnungen an die Hohe Behörde zu verlangen. Daraus folgt, daß die Entscheidungen vom 23. Februar 1962 hilfsweise die weitere Pflicht statuierten, sich in wirksamer Weise um die Beschaffung von Duplikaten der Elektrizitätsrechnungen zu bemühen. Versteht man aber ihren Sinn in der Weise, so wird der Einwand der Unmöglichkeit der Leistung gleichermaßen für alle klagenden Unternehmen hinfällig.

Was nun die weitere Pflicht zur Beschaffung von Duplikaten angeht, so wissen wir aus den Anlagen zu den Schriftsätzen, daß die Kläger erste Versuche in dieser Richtung frühestens nach Verkündung des Urteils vom 14. 12. 1962 unternahmen. Die in den Entscheidungen vom 23. Februar 1962 gesetzte Frist war zu diesem Zeitpunkt längst abgelaufen. Folglich steht fest, daß die Unternehmen tatsächlich einer Verpflichtung aus einer Entscheidung der Hohen Behörde nicht nachgekommen sind.

Abschließend ist damit aber über die grundsätzliche Rechtmäßigkeit der Strafbescheide nicht geurteilt. Es gilt, noch einige

Gesichtspunkte zu bedenken, die als Rechtfertigungs- oder Schuldausschließungsgründe in Betracht kommen könnten.

— Wenn sich die Kläger mit Ausführlichkeit und Nachdruck über nationale italienische Vorschriften betreffend die Pflicht zur Aufbewahrung von Buchführungsunterlagen ausgelassen haben, so taten sie es u. a., um ihre unterbliebenen Anfragen bei den Elektrizitätswerken zu rechtfertigen. Auch die Elektrizitätswerke seien, so sagen sie, nur für eine beschränkte Zeit zur Aufbewahrung verpflichtet; also habe es als aussichtslos gelten können, Rechnungsduplikate für eine längere Zeit zurückliegende Periode zu verlangen. Die Unterlassung einer aussichtslosen Handlung aber könne nicht mit Strafen belegt werden.

Dieses Vorbringen ist m. E. nicht relevant, denn wir müssen aus den von den Klägern vorgelegten Dokumenten selbst entnehmen, daß die Elektrizitätswerke nicht einmal auf die Anfragen von Dezember 1962 und Januar 1963 vollkommen negativ geantwortet haben. Noch während des Verfahrens ist es sogar in drei Fällen erreicht worden, daß der Hohen Behörde wenigstens gewisse Auskünfte oder gar Rechnungsduplikate für eine beschränkte Zeit von den Elektrizitätswerken zur Verfügung gestellt wurden.

— Als Rechtfertigungsgrund bietet sich weiterhin die Erwägung an, ob die Kläger nicht über die rechtliche Tragweite der Entscheidungen von Februar 1962 im Zweifel sein konnten, namentlich darüber, daß sie auch eine Pflicht zur Beschaffung von Rechenungskopien bei den Elektrizitätswerken begründen sollten. Ich möchte mir aber auch diese Erwägung nicht zu eigen machen, da aus den Schreiben der Hohen Behörde vom November 1961 Anhaltspunkte über die wahre Tragweite der späteren formellen Entscheidungen zu gewinnen waren.

— Schließlich dürfte auch der Umstand als Rechtfertigungsgrund ausscheiden, daß die Kläger in einem gewissen Zweifel über die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen von Februar 1962 sein konnten, die ja tatsächlich von einer außer-

ordentlich weit gespannten Auskunfts- und Vorlagepflicht ausgehen. Wenn sie in der festen Überzeugung von der Rechtswidrigkeit dieser Entscheidungen ihre Ausführung unterließen, haben sie das Risiko, und zwar auch das strafrechtliche Risiko zu tragen, das sich aus einer möglichen abweichenden Beurteilung der Rechtmäßigkeit durch den Gerichtshof ergibt. Allenfalls könnten die beiden zuletzt genannten Überlegungen bei der Bemessung des Strafumfanges eine gewisse Rolle spielen.

Zusammenfassend haben wir sonach festzustellen, daß alle zur Beurteilung der grundsätzlichen Rechtmäßigkeit der Bußgeldbescheide hervorgetretenen Argumente für eine Annullierung nicht ausreichen.

## *2. Die Zwangsgelder*

Zwangsgelder haben nicht die Funktion, einen abgeschlossenen Tatbestand mit Strafe zu belegen; sie dienen vielmehr zur Erzwingung eines künftigen Verhaltens.

In den vorliegenden Fällen hat die Hohe Behörde bestimmt, daß die Unternehmen vom achten Tage nach der Zustellung der Entscheidungen an für jeden Tag des Verzuges mit der Erfüllung der Verpflichtung, der Hohen Behörde die erwähnten Elektrizitätsrechnungen und die Bestätigung über ihre Vollständigkeit zukommen zu lassen, Zwangsgelder zu zahlen haben.

Auch in der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Zwangsgelder ist zunächst der Umstand von Bedeutung, daß die Kläger die in ihrem Besitz befindlichen Rechnungsunterlagen vernichtet haben, und zwar angeblich ausnahmslos vor Erlaß der Zwangsgeldentscheidungen. Wären diese nur darauf gerichtet, die Vorlage von Dokumenten aus den Archiven der Kläger zu erzwingen, so müßten wir feststellen, daß die Herbeiführung des erstrebten Erfolges unmöglich und folglich die Festsetzung von Zwangsgeldern rechtswidrig ist.

Im Wortlaut der angegriffenen Zwangsgeldentscheidungen zwingt aber ebenso wie bei der Interpretation der zu vollstrek-



kenden Verpflichtungsentscheidungen vom 23. Februar 1962 nichts zu der Annahme, es gehe der Hohen Behörde nur um die Originale der Stromrechnungen und nicht um notfalls zu beschaffende Kopien. Also können, solange nicht bewiesen ist, daß Kopien nicht mehr zu erlangen sind, die Zwangsgeldentscheidungen nicht mit der Begründung aufgehoben werden, sie dienten der Vollstreckung einer auf ein unmögliches Ziel gerichteten Entscheidung.

Eine andere Überlegung dagegen verdient Beachtung. Nach der Vernichtung der Rechnungsbelege bei den Klägern ändert sich, wie schon erwähnt, notwendig der Inhalt ihrer Verpflichtung gegenüber der Hohen Behörde. Aus der Vorlagepflicht wird die Pflicht, sich um Beibringung von Duplikaten aus dem Besitz der Elektrizitätswerke zu bemühen. Diese Pflicht erschöpft sich in einer dringenden Anfrage bei den Elektrizitätslieferanten, sie umfaßt also nicht ein Entstehen für den von der Hohen Behörde erstrebten Erfolg, dessen Verwirklichung auch vom Handeln Dritter, der Elektrizitätswerke, abhängig ist. Aus dem Text der Erzwingungsentscheidungen muß nun allerdings der Schluß gezogen werden, daß als ausreichende Erfüllung der den Klägern auferlegten Verpflichtung, die allein ein weiteres Fälligwerden von täglichen Erzwingungsgeldern verhindert, lediglich der Eingang der verlangten Dokumente bei der Hohen Behörde angesehen wird. Die Kläger sollen also mit Nachteilen für den fehlenden Eintritt eines Erfolges belastet werden, für dessen Herbeiführung es auch auf den Willen Dritter ankommt. Damit überschreiten die Entscheidungen m. E. die zulässigen Grenzen eines Beugemittels, was nicht der Fall wäre, wenn sie sich darauf beschränken würden, für jeden Tag der unterlassenen Bemühung um die Erlangung der Dokumente bei den Elektrizitätslieferanten Zwangsgelder festzusetzen. Sie müssen aus diesem Grunde als rechtswidrig gelten und aufgehoben werden, denn eine Abänderung durch den Gerichtshof nach Artikel 36 des Vertrages wäre nur denkbar bei Fehlern im Umfang der festgesetzten Sanktionen, nicht dagegen bei fehlerhafter Festlegung der Voraussetzungen ihres Fälligwerdens.

## II — Zur Strafhöhe

Zur Strafhöhe und zur Bemessung der Zwangsgelder haben die Kläger schließlich noch Rügen vorgetragen, die allerdings, nach dem eben dargestellten Ergebnis, eine Behandlung nur insofern verlangen, als sie sich auf die Geldbußen beziehen.

Im wesentlichen berufen sich die Kläger auf ihre schwache wirtschaftliche Situation sowie auf die Unklarheit der Rechtslage hinsichtlich der Pflicht zur Aufbewahrung von Buchführungsunterlagen. Von diesen Argumenten erlaubt das erste m. E. eine Beurteilung nicht, da es in ganz allgemeiner und unsubstantiiertes Weise vorgetragen wurde. Dagegen gibt das zweite Argument Anregung zu einigen Überlegungen, wenn auch nicht genau in dem von der Klägerin gemeinten Sinn, denn nach meiner Auffassung werden sie nicht bestraft für die Verletzung der Pflicht zur Aufbewahrung von Rechnungsbelegen, sondern für die Nicht-Beschaffung von Duplikaten.

Soweit davon auszugehen ist, daß die Rechnungsunterlagen nicht mehr im Besitze der Kläger waren, als die Entscheidungen von Februar 1962 ergingen (das ist der Fall in den Rechtssachen 3 bis 10/63), könnte daran gedacht werden, die fehlerhafte Interpretation dieser Verpflichtungsentscheidungen und die unzutreffende Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit durch die Kläger, die als Schuldausschließungsgründe nicht zur Straffreiheit führten, wenigstens als schuld mindernde Irrtümer anzusehen. Ohne Zweifel nämlich bezog sich die Aufforderung der Hohen Behörde von Februar 1962 in erster Linie auf die unmittelbare Vorlegung der im Besitze der Kläger sich befindenden Urkunden, während diese gewisse Zweifel haben mochten, ob sie auch zur Beschaffung von Kopien bei den Elektrizitätswerken aufgefordert sein sollten. Man kann außerdem der Meinung sein, daß Bedenken in bezug auf die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer derart weitreichenden Verpflichtung nicht ganz unbegründet sind.

Für diese Fälle mag sodann in der Beurteilung der Strafhöhe auch die Erwägung eine Rolle spielen, daß der Unrechtsgehalt des tatsächlich bestraften Verhaltens der Kläger, das

allein in der Nicht-Beschaffung von Rechnungsduplikaten besteht, geringer zu veranschlagen ist, als er es gewesen wäre, wenn ihnen die fortgesetzte Unterlassung der Vorlage von Dokumenten aus ihrem Besitze hätte zum Vorwurf gemacht werden können. Vom Rechtserfolg her gesehen ist hier ein Unterschied zu konstatieren, da die Bemühungen zur Beschaffung von Kopien nicht mit gleicher Sicherheit zu einer Unterrichtung der Hohen Behörde führen mußten wie eine unmittelbare Vorlage von Dokumenten aus dem Besitz der Kläger.

Diese Bemerkungen gelten allerdings, wie schon angedeutet, nicht für die Rechtssache 2/63, also für den Fall, in dem das Unternehmen zumindest einen Teil der verlangten Unterlagen nach der Zustellung der Entscheidung von Februar 1962 noch besessen und erst im Oktober 1962 vernichtet hat, denn hier liegt der Straftatbestand in der Nicht-Vorlage der vorhandenen Urkunden der Klägerin.

Die übrigen von den Klägern angeführten Umstände (wiederholte Kontrollen durch die Schweizerische Treuhand oder die Inspektoren der Hohen Behörde; etwaige Anweisung an die Inspektoren der Hohen Behörde, die Kontrollen nicht weiter auszudehnen als für die vergangenen drei Jahre) möchte ich dagegen als schuld mindernd nicht anerkennen. Sie wurden vorgetragen, um eine gewisse Rechtfertigung für die Vernichtung der Rechnungsunterlagen zu geben. Da diese Vernichtung aber erst stattgefunden hat nach Zugang der Schreiben der Hohen Behörde vom November 1961, konnten die Kläger nicht im Zweifel sein über das Ziel der Hohen Behörde, erneute und umfassende Kontrollen durchzuführen.

In ihren Strafbescheiden hat die Hohe Behörde die Geldbußen festgesetzt auf ein halbes Prozent des Jahresumsatzes. Sie ist damit weit unter der nach dem Vertrage (Artikel 47 Absatz 3) zulässigen Höchstgrenze von 1 % des Jahresumsatzes geblieben. Da wir aber nicht erkennen können, ob sie die Vernichtung der Rechnungsunterlagen, die ihr im September 1962 von den Unternehmen mitgeteilt wurde, in dem eben behandel-

ten Sinn ausreichend berücksichtigt hat, halte ich eine entsprechende Modifizierung und Herabsetzung der Geldbußen in den Rechtssachen 3 bis 10/63 für vertretbar.

#### C — ZUSAMMENFASSUNG

Am Ende meiner Überlegungen komme ich zu folgendem Ergebnis: Die Hauptanträge, gerichtet auf Annullierung der Bußgeldbescheide, sind zulässig, aber nicht begründet. Erfolgreich dagegen sind die Anträge der Kläger auf Annullierung der festgesetzten Zwangsgelder und — was die Rechtssachen 3 bis 10/63 angeht — auch die Anträge auf Herabsetzung der erwähnten Geldbußen.

Hinsichtlich der Annullierung der Erzwingungsstrafen sehe ich keinen Anlaß, die Kosten des Verfahrens den Klägern aufzuerlegen, da diese die Hohe Behörde im September 1962, also vor Erlaß der angegriffenen Entscheidung, über die Vernichtung der Rechnungsunterlagen informiert haben. Im übrigen kann für die Kostenentscheidung die Tatsache eine Rolle spielen, daß die Hohe Behörde in mehreren Zulässigkeitsfragen unterlegen ist. — Für die Rechtssache 2/63 schlage ich eine gegenseitige Aufhebung der Kosten vor; für die übrigen Fälle dürfte sich eine Kostenentscheidung empfehlen, nach der von den gesamten Verfahrenskosten die Kläger einen etwas geringeren Teil als die Hohe Behörde zu tragen hätten.