à M. Monnet par M. Hallstein

MONTANGEMEINSCHAFT UND BESATZUNGSRECHT

Der Zusammenschluss zur Montangemeinschaft bedeutet, wie in den Verhandlungen über den Schuman-Plan übereinstimmend festgestellt worden ist, die Verschmelzung von Souveränitäten auf den Gebieten von Kohle und Stahl.

Das wirft für Deutschland besondere Probleme auf. Denn nach dem gegenwärtigen Stand des Besatzungsrechts besitzt die Bundesrepublik keine volle Souveränität. Hieraus ergeben sich Widersprüche zu den Grundgedanken des Schuman-Planes.

Die Erörterung dieser Widersprüche ist nunmehr dringend geworden. Der Fortgang der Schumanplanverhandlungen erfordert eine Klarstellung der in Artikel 34 des Document de travail angeschnittenen Frage; insbesondere kann die Regelung der Anlaufszeit nicht ohne Berücksichtigung der besatzungsrechtlichen Hemmnisse befriedigend erörtert werden.

Auch in der Internationalen Ruhrbehörde kann sich Deutschland einer Erörterung dieser Frage, die dort bereits von dritter Seite aufgeworfen worden ist, nicht entziehen, zumal da schon von einer rechtlichen Verpflichtung zu einer solchen Mitteilung die Rede gewesen ist; die Bundesrepublik, die an diesen Schumanplanverhandlungen beteiligt ist, kann daher nicht davon absehen, auf die Frage einzugehen.

Es wird daher hinsichtlich der bezeichneten Widersprüche folgendes bemerkt :

I.

Grundsätzliche Widersprüche des Besatzungsrechts zum Schuman-Plan

Die Widersprüche zwischen Besatzungsrecht und Schuman-Plan gehen auf unvereinbare Unterschiede in den Grundauffassungen zurück.

1. Die bisherigen besatzungsrechtlichen Bestimmungen dienen nach ihrer politischen Grundauffassung der Sicherung gegen Deutschland, das als möglicher Gegner angesehen wird. Da-

Archives Diplomatiques (Europe 1949-1955, Généralités) (Paris (La Courneuve)) inv.nr. 112
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01688

nach bemessen diese Bestimmungen die Stellung Deutschlands als einer kontrollierten Macht.
Der Schuman-Plan will dagegen die Integration Deutschlands in die europäische Gemeinschaft herbeiführen. Er sieht in Deutschland einen Genossen dieser Gemeinschaft und will ihm die Stellung einer mitarbeitenden Macht einräumen.

2. Dementsprechend setzt, während das Besatzungsrecht die Souveränität Deutschlands verneint, der Schuman-Plan es als unerlässlich voraus, dass Deutschland den künftigen Vertrag als souveräner Staat abschliesst und ausführt.
   a) Für die Ausführung des Vertrages liegt die Notwendigkeit hierzu auf der Hand. Denn als Mitglied der Montan-Gemeinschaft muss Deutschland allen Entscheidungen und Anweisungen der Hohen Behörde schlechthin gehorchen und hierzu volle Handlungsfreiheit haben. Es kann seine Verpflichtungen nicht ausführen, wenn die Besatzungsbehörden die Ausführung durch eigene Anordnungen zu durchkreuzen vermögen.
   b) Aber auch schon für den Abschluss des Vertrages ist es notwendig, dass die Souveränität Deutschlands bei der Ausführung des Vertrages sichergestellt ist. Denn andernfalls würde sich Deutschland zu etwas verpflichten, was es nicht halten kann. Der Abschluss des Vertrages würde ihm daher sachlich unmöglich sein.

3. Auch mit dem wirtschaftlichen Grundgedanken des Schuman-Plans sind die besatzungsrechtlichen Restriktionen unvereinbar. Das dem Schuman-Plan zugrundeliegende ökonomische Prinzip gleicher natürlicher Marktbedingungen verlangt, dass auch die wirtschaftlichen Bedingungen der Bundesrepublik im Rahmen des Schuman-Plans ohne Diskrimination die gleichen sind wie die der anderen Mitgliedsstaaten und dass sie nicht durch besatzungsrechtliche Restriktionen künstlich verschoben werden.

4. Ebenso würde es der rechtlichen Struktur des Schuman-Plans widersprechen, wenn Deutschland an ihm teilnähme, während seine Befugnisse nach dem Schuman-Plan kraft Besatzungsrecht unter der Kontrolle anderer Teilnehmer an dem Vertrage stehen. In Wirklichkeit würde dann der Anteil Deutschlands

an dem Vertragsverhältnis nicht von ihm, sondern von Vertragspartnern verwaltet werden. Ein solches Vertragsverhältnis käme fast einer societas leonina gleich.

5. Nach alledem würde sich ein unüberbrückbarer Widerspruch ergeben, wenn die Besatzungsmächte den Abschluss des Montanpaktes durch Deutschland zulassen, die einschlägigen Einschränkungen der deutschen Handlungsfreiheit aber nicht beseitigen würden. Denn damit würden sie einerseits zustimmen, dass Deutschland als Mitglied der Montan-Gemeinschaft in jedem Falle den Weisungen der Hohen Behörde vorbehaltlos folgt. Andererseits aber würden sie, indem sie besatzungsrechtliche Restriktionen beibehalten, die Durchführung der Weisungen und Entscheidungen der Hohen Behörde von dem jeweiligen Einverständnis der Besatzungsbehörden bezw. der Internationalen Ruhrbehörde abhängig machen.

6. Um diesem Widerspruch zu begegnen, ist in das französische Document de Travail Art. 34, Abs. 2 eingefügt worden, wonach die Hohe Behörde bei Ausübung ihrer Befugnisse "tiendra compte des engagements internationaux des différents Etats adhérents, y compris les obligations de toute nature imposées à l'Allemagne, tant que celles-ci subsisteront". Diese Bestimmung verhüllt jedoch nur die Schwierigkeit, beseitigt sie aber nicht.

Die unbestimmte Formel bedarf der Auslegung. Man könnte möglicherweise ihre rechtliche Bedeutung darin erblicken, dass bei einem Konflikt zwischen Besatzungsrecht und Recht der Montangemeinschaft das Besatzungsrecht vorgehen soll, dies würde aber die Anerkennung des oben bezeichneten unvereinbaren Widerspruchs bedeuten. Denn es gehört zum Wesen der supranationalen Gemeinschaft, dass, soweit ihre Zuständigkeit reicht, ihr Recht dem in einzelnen Mitgliedsstaaten herrschenden Recht vorgeht. Es muss also auch dem auf diesem Gebiet geltenden Besatzungsrecht vorgehen. Wollte man Art. 34 im gegenteiligen Sinne auslegen, so würde man den Grundgedanken des Schuman-Plans verneinen.

II.

Widersprüche im einzelnen

Den in Abschnitt I dargelegten grundsätzlichen Widersprüchen zwischen Schuman-Plan und gegenwärtig geltenden Besatzungsrecht entspricht es, dass das Besatzungsrecht und das Ruhrstatut zur Zeit noch zahlreiche Vorschriften enthalten, die mit den vorgesehenen Aufgaben und Befugnissen der Organe der Montangemeinschaft unvereinbar sind.

Die Widersprüche sind zweifacher Art :

I. formell: Die Kompetenzen der Kontrollorgane und der Internationalen Ruhrbehörde überschneiden sich mit Befugnissen, die den Organen der Montangemeinschaft zugedacht sind.

II. materiell: Die Zielsetzungen der Vorschriften widersprechen den Zielen des Schuman-Planes.

A. Besatzungsstatut und Schuman-Plan.

Widersprüche zum Schuman-Plan ergeben sich zunächst aus der Grundlage des Besatzungsrechts, dem Besatzungsstatut.

Folgende den Besatzungsmächten vorbehaltenen Regelungen, soweit sich deren Anwendungsbereich auf die Gebiete des Schuman-Plans erstreckt, stehen mit dem Schuman-Plan nicht im Einklang :

1. Die Vorschriften über die Entwaffnung und Entmilitarisierung einschliesslich der damit zusammenhängenden naturwissenschaftlichen Forschung, der Verbote und Beschränkungen für die Industrie (Art. 2 a);

2. Die Kontrollmassnahmen hinsichtlich der Ruhr, Dekartellisierung, Entflechtung, Diskriminierung im Geschäftsverkehr (Art. 2 b);

3. Die Vorschriften über auswärtige Angelegenheiten einschliesslich völkerrechtlicher Abkommen (Art. 2 c);

4. Die Kontrolle des Aussenhandels (Art. 2 g).

Ferner ergibt sich ein Widerspruch zu der Regelung des Schuman-Plans auf dem von ihm geordneten Gebiet aus der Möglichkeit der besatzungsrechtlichen Intervention in die

deutsche Gesetzgebung (Art. 4 und 5), auch soweit in Zukunft eine Abschwächung dieser Bestimmungen vorgenommen werden wird.

Eine Gegenüberstellung der einzelnen Widersprüche ist in Anlage A vorgenommen worden.

Auch die auf der Grundlage des Besatzungsstatuts ergangenen besatzungsrechtlichen Einzelvorschriften sowie das Ruhrstatut stehen zum Teil mit dem Schuman-Plan in Widerspruch.

B. Ruhrstatut und Schuman-Plan

1. Bisherige Aufgaben und Befugnisse

Die Ruhrbehörde hat folgende Aufgaben :

a) Die Aufteilung von Kohle, Koks und Stahl an der Ruhr zwischen deutschen Verbrauch und Ausfuhr (Art. 14).
b) Die Prüfung und Beseitigung künstlicher oder diskriminierender Massnahmen in Bezug auf Kohle, Koks und Stahl (Art.15).
c) Der Schutz ausländischer Interessen in Kohle-, Koks- und Stahlunternehmungen der Ruhr (Art. 16).
d) Die Einholung von Berichten und Auskünften und die Vornahme von Untersuchungen (Art. 20).

2. Möglichkeiten der künftigen Erweiterungen der Aufgaben und Befugnisse der Ruhrbehörde.

Als weitere Aufgaben können der Internationalen Ruhrbehörde an einem zu bestimmenden Zeitpunkt (Art. 27) folgende gegenwärtig bei den Besatzungsbehörden liegenden Befugnisse übertragen werden :

a) Die Kontrolle der Lieferungen von Ruhrkohle, -koks und -stahl an verbotene oder produktionsbeschränkte Industrien (Art. 17);
b) Die Verhinderung übermässiger Konzentration wirtschaftlicher Macht bei der Eigentumsgestaltung, Ausschaltung von Förderern der NSDAP aus Eigentum und Verwaltung (Art.18);
c) Die Einwirkung auf Leitung und Geschäftsführung der Ruhrindustrien hinsichtlich der Erzeugungs-, Weiterentwicklungs- und Investitionsprogramme (Art.19).

Widersprüche formeller und materieller Art sind in Anlage B gegenübergestellt.

C. Kontrollgruppen für Kohle und Stahl und Schuman-Plan.

I. Aufgaben der Kontrollgruppen

Die Aufgaben ergeben sich aus folgenden Bestimmungen:

1. Ruhrstatut

Auf dem Gebiet der Ruhrkontrolle üben die beiden Kontrollgruppen die in Artikeln 17 bis 19 des Ruhrstatuts bezeichneten Funktionen aus. Hierüber vgl. oben Seite 5.

2. Gesetz Nr. 27 der Alliierten Hohen Kommission vom 16.5.50

Das Gesetz regelt die Umgestaltung des deutschen Kohlenbergbaues und der deutschen Stahl- und Eisenindustrie nach folgenden Gesichtspunkten :

a) Dezentralisation der deutschen Wirtschaft zur Vermeidung übermässiger Konzentration wirtschaftlicher Macht

b) Verhinderung eines deutschen Kriegspotentials;

c) Ausschaltung von Förderern der NSDAP aus Eigentum und Verwaltung;

d) Neugestaltung der Eigentumsverhältnisse der beschlagnahmten Bergwerke und Industrien.

Die in den Anlagen zu dem Gesetz aufgeführten deutschen Unternehmen sollen unter Aufsicht der Kontrollgruppen liquidiert und ihre Vermögenswerte neuen "Einheitsgesellschaften" übertragen werden. Durch die 1.Durchführungsverordnung vom 14.9.1950 sind sechs der grössten deutschen Stahlkonzerne in den Zustand der Liquidation versetzt worden. Die Liquidatoren haben nach den Weisungen der Stahlkontrollgruppe zu handeln (2.AVO vom 14.9.50).

Die Widersprüche formeller und materieller Art sind in Anlage C gegenübergestellt.

D. Militärisches Sicherheitsamt und Schuman-Plan.

1. Aufgaben des Militärischen Sicherheitsamts.

Das Militärische Sicherheitsamt hat folgende Aufgaben:

1. Überwachung der Entmilitarisierung und der Abrüstung

Westdeutschlands;

2. Überwachung der Industrieverbote und Industriebeschränkungen;

3. Überwachung und Verhinderung einer auf militärische Zwecke gerichteten wissenschaftlichen Forschung.

2. Die materiellen Rechtsvorschriften zur Durchführung dieser Aufgaben sind in folgenden Vorschriften enthalten:

a) Gesetz Nr. 24 der Alliierten Hohen Kommission vom 30.3.1950 und seinen Durchführungsverordnungen.
Auf den Gebieten des Schuman-Planes kommen insbesondere folgende Regelungen in Betracht :

aa) Stahl.

Die Höchstproduktion für Stahl ist zwar nach Art. 2. des Gesetzes in Vbg. mit Art. 3 der 6. DVO noch auf 11,1 Millionen Tonnen Rohstahl festgelegt.
Das Kommuniqué der New Yorker Aussenministerkonferenz vom 19.9.1950 stellt jedoch eine Lockerung der Produktionsbeschränkung in Aussicht;
jede Produktion von Rohstahl bedarf der Erlaubnis durch die Bundesregierung oder eine von ihr bezeichnete Stelle, Dem MilSicherheitsamt ist die Erlaubnis bekanntzugeben (Art. 2 und 3 Ziff. 2 der 6. DVO);
im Rahmen der Höchstproduktion muss von deutschen Stellen für die Stahlunternehmen ein Herstellungs-Quotenplan aufgestellt werden (Art. 3 Ziff. 2 der 6. DVO);
für bestimmte technische Anlagen und Geräte der Stahlindustrie (z.B. Hochöfen, Konverter usw.) dürfen keine Erhöhungen der Produktionsfähigkeit vorgenommen werden (Art. 3 des Gesetzes in Vbg. mit Art. 5 der 6.DVO). Im übrigen ist für jede sonstige Erhöhung der Produktionskapazität von Anlagen oder Geräten bezw. deren Neubau ein besonderes, genau geregeltes Genehmigungsverfahren vorgeschrieben (Art. 7 der 6. DVO in Vbg. mit Art. 7 der 1. DVO);
bestimmte technische Anlagen (Schmiede, Walzwerke besonderer Art usw.) müssen dem Mil.Sicherheitsamt

angezeigt werden (Art. 6 der 6.DVO).

bb) Werkzeugmaschinen der Stahlindustrie

Nach Art. 4 b des Gesetzes Nr. 24 ist die Herstellung von bestimmten Werkzeugmaschinen (Gruppe II F der Anlage D) einem besonderen Genehmigungsverfahren nach Art. 7 der 1. DVO unterworfen (Art. 3 der 3. DVO). Die Genehmigung erteilt das Mil. Sicherheitsamt;
der Besitz von Werkzeugmaschinen der Gruppe II F ist am 1. August jeden Jahres dem Mil.Sicherheitsamt anzuzeigen (Art. 5 der 3. DVO).

b) Gesetz Nr. 23 der amerikanischen und britischen Militärregierungen vom 12.9.1949 bezw. die entsprechenden französischen Verordnungen Nr. 191 und 192 vom 29.10.1948 und Gesetz Nr. 17 der alliierten Hohen Kommission vom 16.12.1949.

aa) Das Gesetz Nr. 23 stellt die gesamte angewandte naturwissenschaftliche Forschung, insbesondere auch die Forschung zu technologischen und industriellen Zwecken, soweit sie militärisch genutzt werden könnte, unter Kontrolle.

bb) Das Gesetz Nr. 17 gibt dem Militärischen Sicherheitsamt Befugnisse zur Überwachung von Industriepatenten, die für militärische Zwecke verwendet werden könnten.

Widersprüche formeller und materieller Art, die sich aus diesen Vorschriften zum Schuman-Plan ergeben, sind in Anlage D gegenübergestellt.

III.

Ergebnis

Das in Deutschland geltende Besatzungsrecht ist hiernach vielfach mit der durch den Schuman-Plan vorgesehenen Regelung unvereinbar.

Soll der Traité de base abgeschlossen und verwirklicht werden, so ist also eine entsprechende Abänderung des Besatzungsrechts unausweichlich.

Es muss dadurch sichergestellt werden, dass das Besatzungsregime dem ungehinderten Funktionieren des Schuman-Plans Raum lässt.

Eine solche Abänderung würde der durch das New Yorker Kommuniqué bekanntgegebenen Auffassung der Besatzungsmächte entsprechen. Denn dort wird nicht nur die fortschreitende Integration Deutschlands in die Gemeinschaft der freien Völker als Ziel der Besatzungspolitik in den Vordergrund gestellt, sondern es ist auch ausdrücklich gesagt, dass Besatzungsbefugnisse infolge der Übernahme deutscher Verpflichtungen wegfallen können. ("In certain cases, the allied powers will cease as soon as the Federal Government has given undertakings or taken suitable actions"). Eine solche Übernahme von Verpflichtungen, durch welche besatzungsrechtliche Regelungen ersetzt werden können, liegt bei der Beteiligung der Bundesrepublik an der Montangemeinschaft in besonderem Masse vor. Denn hier werden die Befugnisse der Besatzungsmächte ersetzt durch die Befugnisse einer supranationalen Gemeinschaft, und die Verpflichtungen, die Deutschland übernimmt, werden gesichert durch ihre Einfügung in diese Gemeinschaft.

Die formelle Durchführung wäre einfach. Reine Besatzungsvorschriften können nach dem üblichen Verfahren behandelt werden und auch bezüglich der Beendigung des Ruhrstatuts gibt, obwohl es sich dort um ein internationales Abkommen handelt, Artikel 33 dieses Statuts - solange das Besatzungsregime noch besteht - im Ergebnis den Besatzungsmächten die volle Freiheit der Gestaltung.