Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden abgewiesen.**
2. **Die Parteien tragen ihre eigenen Kosten selbst.**
3. **Die Kosten der Zeugenvernehmung werden von den Klägerinnen und von den Beklagten je zur Hälfte getragen.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Juni 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 17. MÄRZ 1976

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das Verfahren, zu dem ich heute Stellung nehme, hat Schadensersatzansprüche zum Gegenstand, die von fünf deutschen Mühlenbetrieben gegen Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften geltend gemacht werden.

Diese Mühlen haben Produktionsstätten in verschiedenen Orten der Bundesrepublik Deutschland – nämlich am Rhein, in Frankfurt, in Hameln sowie in Berlin –, und sie vermahlen Hartweizen zu Grieß, der in der Teigwarenherstellung verwendet wird. Nach ihrer Auffassung ist die Gemeinschaftsregelung über den Hartweizenmarkt so ausgestaltet, daß die

deutschen Mühlen insbesondere im Verhältnis zu den französischen Konkurrenten benachteiligt werden.

Mit den Problemen, die hier zu behandeln sind, ist der Gerichtshof nicht zum ersten Mal befaßt. Entsprechende Verfahren waren von denselben Klägern schon im Jahre 1972 eingeleitet worden (Rechtssachen 63 bis 69/72). Ich brauche deshalb jetzt nicht auf alle Einzelheiten des Sachverhaltes, der in einem langwierigen Verfahren vor uns ausgebreitet worden ist, einzugehen. Es genügt, zunächst in Kürze folgendes anzuführen:

Der Rat hat die Hartweizenpreise für das Wirtschaftsjahr 1974/75, um das es jetzt geht, und die Beihilfen für die Hartweizenerzeuger in verschiedenen Verordnungen vom 29. April, 4. Juni und 17. Juni 1974 festgelegt. Danach betrug ab 1. August 1974 der Richtpreis 182,83 RE pro Tonne, der Schwellenpreis 180 RE pro Tonne, der Interventionspreis 166,83 RE pro Tonne und der den Hartweizenerzeugern garantierte Mindestpreis 196,83 RE pro Tonne. Die den Hartweizenbauern zugedachte Beihilfe, deren Beseitigung die Kommission übrigens vorgeschlagen hatte, wurde auf 30 RE pro Tonne, d.h. gleich der Differenz zwischen Interventionspreis und garantiertem Mindestpreis, festgelegt.

Die Kläger machen geltend, sie seien vor allem auf die Verarbeitung von Drittlandhartweizen angewiesen, während die französischen Mühlen überwiegend französischen Hartweizen, zu dem die Kläger nur beschränkten Zugang hätten, vermahlen könnten. Weil für diese Bezugsquellen aber unterschiedliche Bedingungen gälten, die Regelung also wettbewerbsverzerrend sei, müsse mit einer Schädigung der deutschen Mühlen gerechnet werden.

Sie haben daher mit Klagen vom 15. Juli 1974, die am 25. Juli 1974, d. h. noch vor Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 eingegangen sind, den Gerichtshof angerufen. Ihre Klageanträge waren zunächst auf die Feststellung gerichtet, daß die Gemeinschaft verpflichtet sei, ihnen den Schaden zu ersetzen, den sie im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 als Folge der Preis- und Beihilferegelungen für Hartweizen in der Gemeinschaft durch Produktions- und Preisverluste bei der Verarbeitung von Hartweizen und dem Absatz von Hartweizengrieß erleiden würden.

Die Beklagten beantragten, nach Artikel 91 der Verfahrensordnung über die Zulässigkeit der Klagen vorab zu entscheiden und die Klagen, namentlich weil es sich um Feststellungsklagen, gerichtet auf Ersatz künftigen Schadens, handele, als unzulässig abzuweisen.

Dem widersetzten sich die Kläger in einem Schriftsatz vom 4. November 1974, in dem sie außerdem — das Wirtschaftsjahr hatte inzwischen begonnen — neue Anträge formulierten. Danach sollten die Beklagten zur Leistung bestimmter Summen verurteilt werden, die sich nach dem Grießabsatz der Kläger im August und im September 1974 sowie unter Berücksichtigung eines angeblichen Wettbewerbsvorsprungs der französischen Mühlen in Höhe von 30 RE pro Tonne Grieß errechneten. Daneben blieb es bei dem Antrag auf Feststellung, die Gemeinschaft sei zum Ersatz des Schadens verpflichtet, den die Kläger über die erwähnten Beträge hinaus in der Vergangenheit schon erlitten hätten und den sie im weiteren Verlauf des Getreidewirtschaftsjahres 1974/75 durch Produktions- und Preisverluste erleiden würden.

Der Gerichtshof faßte daraufhin am 20. November 1974 den Beschluß, die Entscheidung über die prozeßhindernde Einrede dem Endurteil vorzubehalten und das Verfahren nahm mit der Einreichung von Schriftsätzen der Beklagten zur Hauptsache seinen Fortgang.

In der Replik meinten die Kläger eine Schadensberechnung bis Februar 1975 durchführen zu können und erhöhten dementsprechend die Summen, zu deren Leistung die Gemeinschaft verurteilt

werden sollte. Die Feststellungsanträge blieben daneben im wesentlichen unverändert.

Während des Verfahrens, nämlich mit Wirkung vom 7. Oktober 1974, kam es zu einer Änderung der gemeinschaftlichen Preisregelung für Hartweizen. Danach betrug der Richtpreis 191,97 RE pro Tonne, der Interventionspreis 175,17 RE pro Tonne, der ganrantierte Mindestpreis 205,17 RE pro Tonne und der Schwellenpreis 189,10 RE pro Tonne.

Die Weltmarktpreise für Hartweizen lagen schon vor Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 — die Hausse hatte bekanntlich im Herbst 1973 begonnen — über dem Niveau der von der Gemeinschaft festgesetzten Preise, auch der garantierten Mindespreise. Von November 1974 an sanken sie dann wieder, und Abschöpfungen auf Drittlandeinfuhren waren vom 18. Januar 1975 an wieder zu erheben.

In der mündlichen Verhandlung, die nach dem Ablauf des Wirtschaftsjahres stattfand, formulierten die Kläger ihre Anträge abermals, nicht zuletzt im Hinblick auf das Ergebnis der Beweisaufnahme, neu. Sie sind nunmehr gerichtet auf die Verurteilung der Gemeinschaft zur Leistung bestimmter Summen, die sich unter Berücksichtigung eines angeblichen Wettbewerbsnachteils der Kläger in Höhe von 10,43 RE pro Tonne Grieß und nach Maßgabe des klägerischen Grießabsatzes im Wirtschaftsjahr 1974/75 errechnen. Daneben wird die Zahlung von 8 % Zinsen ab 1. August 1975 verlangt. Außerdem wird beantragt festzustellen, daß die Gemeinschaft verpflichtet ist, den Schaden zu ersetzen bzw. für den zugefügten Schaden eine Entschädigung in angemessenem Umfang zu zahlen, den die Kläger über die bezifferten Beträge hinaus im Wirtschaftsjahr 1974/75 als Folge der Preis- und Beihilferegelungen für Hartweizen durch Produktions- und Absatzverluste bei der Verarbeitung von Hartweizen und dem Absatz von Hartweizengrieß erlitten haben.

I — Zur Zulässigkeit der Klagen

Bei der rechtlichen Würdigung dieses Sachverhaltes ist zunächst auf die Zulässigkeit der Klagen einzugehen, die von den Beklagten von Anfang an und auch noch in der mündlichen Verhandlung in Zweifel gezogen wurde. Insofern kommen verschiedene Gesichtspunkte in Betracht.

1. Die Beklagten machten — um damit zu beginnen — geltend, den Klägern käme es in Wahrheit auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Gemeinschaftsregelung über den Hartweizenmarkt und ihre Abänderung an. Nach dem Rechtsschutzsystem des Vertrages — Artikel 173 und 175 — sei es ihnen, weil es sich um eine normative Regelung handele, nicht möglich, dieses Ziel unmittelbar zu erreichen. Deshalb müsse verhindert werden, daß es zu einer Umgehung dieser Vorschriften unter Berufung auf das Amtshaftungsrecht der Gemeinschaften komme.

Der beklagte Rat verweist in diesem Zusammenhang auf Seite 5 der Klageschrift, wo es heißt:

„Eine solche Klage ... eröffnet ... die Chance, daß die Organe ihre Regelung noch vor oder wenigstens unmittelbar nach Beginn des Getreidewirtschaftsjahres 1974/75 korrigieren und damit die Diskriminierungen wenigstens teilweise beseitigen."

Außerdem könnte darauf hingewiesen werden, daß die Kläger von einer notwendigen Verminderung des Unterschiedes zwischen Schwellenpreis und Interventionspreis sowie davon sprechen, zur Beseitigung der Diskriminierung der deutschen Mühlen kämen Maßnahmen wie Produktionserstattungen bei der Verwendung von Drittlandhartweizen, Produktionsabgaben bei der Verarbeitung von Gemeinschaftshartweizen oder abschöpfungsfreie Ausfuhr von Weichweizen gegen verbilligte Einfuhr von Hartweizen in Betracht.

Obwohl dies in gewisser Weise für die Richtigkeit der These der Beklagten sprechen mag, bin ich doch der Ansicht, daß ihr Einwand in Wahrheit nicht durchgreift.

Was die vom Rat angezogenen Formulierungen angeht, so darf nicht übersehen werden, daß sie nur von einer „Chance" sprechen. Würde tatsächlich das Ziel der Aufhebung oder Abänderung der Gemeinschaftsregelung verfolgt, so wäre dieser Begriff offensichtlich verfehlt; es hätte vielmehr von einer *Verpflichtung* der Beklagten zum Erlaß entsprechender Maßnahmen gesprochen werden müssen.

Zu den von den Klägern angeführten Möglichkeiten einer Beseitigung der angeblich bestehenden Diskriminierung ist zu sagen, daß die Kläger damit nur zeigen wollten, es bestünden im Rahmen der Marktorganisation verschiedene Wege, die Benachteiligung der deutschen Mühlen zu vermeiden. Dies ist auch im Rahmen einer Amtshaftungsklage zur Begründung eines Vorwurfs an die Adresse der beklagten Gemeinschaftsorgane durchaus sinnvoll.

Hält man sich im übrigen — und dies ist noch wichtiger — an die bisherige Rechtsprechung, nach der sich Amtshaftungsklagen von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen in Ziel und Rechtswirkung unterscheiden (EuGH 2. Dezember 1971 — Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat, 5/71 — Slg. 1971, 984), und betrachtet man in diesem Lichte den Gesamtinhalt der Klage, so kann nach allem, was darin aufgeführt worden ist, schwerlich bestritten werden, daß es sich um eine echte Schadensersatzklage handelt.

Tatsächlich wird nicht nur die Rechtswidrigkeit der Gemeinschaftsregelung abgehandelt, sondern auch das nach Ansicht der Kläger bestehende Verschulden der Gemeinschaftsorgane. Zudem gehen die Kläger in aller Breite auf die ihnen zugefügte Schädigung ein. Sie weisen darauf hin, sie hätten einen schweren Verlust — Reduzierung ihres Marktanteils und Eintritt in niedrigere französische Grießpreise — schon in den vergangenen Jahren erlitten, und es sei, da sich die Diskriminierung noch verstärkt habe, mit einer weiteren Entwicklung dieser Art zu rechnen. In der Klageschrift wird sogar ein erster Versuch der Schadensberechnung aufgrund eines angeblich um 10 RE überhöhten Schwellenpreises gemacht. Außerdem wurde eine konkrete Schadensberechnung für das Ende des Wirtschaftsjahres angekündigt, und tatsächlich kam es ja auch im Verlauf des Verfahrens immer wieder zu Anpassungen der Schadensberechnung an den neuesten Erkenntnisstand.

Man wird also anerkennen müssen, daß Streitgegenstand des Verfahrens vor allem der finanzielle Ausgleich für im Laufe des Wirtschaftsjahres 1974/75 eintretende Schädigungen der Kläger ist. Dagegen könnte eigentliches Klageziel schwerlich die Aufhebung oder Abänderung der beanstandeten Regelung für das Wirtschaftsjahr 1974/75 sein. Eine etwaige Feststellung der Rechtswidrigkeit der Regelung im Rahmen des gegenwärtigen Verfahrens — davon allein ist die Rede — bedeutete nämlich keineswegs zwingend, zumal da sie erst nach dem Ablauf des Wirtschaftsjahres erfolgen würde, daß die zuständigen Organe *rückwirkend* mit Auswirkungen für alle Marktteilnehmer eine Änderung vorzunehmen hätten. Wenn die Beklagten aber in Zukunft Konsequenzen aus etwaigen kritischen Feststellungen des Gerichtshofes im vorliegenden Amtshaftungsprozeß ziehen würden, so wäre entscheidend, daß dies außerhalb des Streitgegenstandes des Verfahrens läge und daß im übrigen auch wegen des zweifellos bestehenden Gestaltungsspielraumes gar nicht genau gesagt werden könnte, wie derartige Konsequenzen auszusehen hätten.

Ich halte also den ersten Einwand gegen die Zulässigkeit der Klage nicht für begründet.

2. Ein zweiter Einwand bezieht sich auf die Tatsache, daß in der Klageschrift nur

ein Feststellungsantrag formuliert worden ist, der sich auf die Verpflichtung der Gemeinschaft zum Ersatz des Schadens bezieht, den die Kläger im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 erwarteten. Die Beklagten sind der Meinung, das Gemeinschaftsrecht kenne in dem vorliegenden Bereich Feststellungsklagen nicht. Es lasse sich insoweit auch nicht von einem gemeinsamen Rechtsgrundsatz der Mitgliedstaaten sprechen, weil einigen Rechtsordnungen Feststellungsklagen fremd seien.

Bei der Beurteilung dieses Einwandes ist zunächst auf die hier einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen einzugehen. So bestimmt Artikel 215 Absatz 2 des EWG-Vertrags, daß die Gemeinschaft im Bereich der außervertraglichen Haftung den durch ihre Organe oder Bediensteten verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, ersetzt. Meines Erachtens handelt es sich hier offensichtlich um eine *materiellrechtliche* Vorschrift, die nur festlegt, unter welchen Voraussetzungen ein Schadensersatzanspruch entsteht. Über die *Art und Weise seiner prozessualen Durchsetzung* sagt sie dagegen nichts aus. Dasselbe trifft für Artikel 178 des EWG-Vertrages zu, wonach der Gerichtshof für Streitsachen über den in Artikel 215 Absatz 2 vorgesehenen Schadensersatz *zuständig* ist.

Daraus wird man den Schluß ziehen dürfen, daß im Gemeinschaftsrecht die Art und Weise der gerichtlichen Durchsetzung eines Amtshaftungsanspruches der Praxis überlassen worden ist. Bei ihrer Entwicklung ist wie immer, wenn gemeinschaftsrechtliche Lücken sichtbar werden, eine Orientierung am nationalen Recht naheliegend. Dies ist aber nicht zu verstehen im Sinne einer engen Bindung an gemeinsame Rechtsprinzipien der Mitgliedstaaten, wie sie nach Artikel 215 Absatz 2 für die Haftungsvoraussetzungen maßgebend sind.

In einer Reihe von Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sind — die Beklagten haben das im Verfahren selbst dargelegt — Feststellungsklagen zulässig. Dies trifft zu für das deutsche Recht (§ 256 der Zivilprozeßordnung) und in weitem Umfang auch für das dänische Recht (Tvistemal; Horwitz-Gomard, 1971, S. 131 ff.). Das niederländische Recht (Artikel 612 des Wetboek van burgerlikte rechtsvordering) kennt immerhin hilfsweise die Möglichkeit von Feststellungsurteilen bei Schadenersatzfällen, und auch das italienische und englische Recht lassen Feststellungsklagen wenigstens in Sonderfällen zu (Carnelutti, Sistema del diritto processuale civile 1936, Band 1, S. 149; Halsbury's Laws of England, 3. Auflage, Band 22, S. 746). Fremd sind Feststellungsklagen dagegen offenbar nur dem französischen, belgischen und luxemburgischen Recht.

Bei dieser Sachlage sehe ich keinen vernünftigen Anlaß, die Übernahme der Feststellungsklage in das Amtshaftungsrecht der Gemeinschaft auszuschließen, zumal dem Gemeinschaftsrecht — wie die Artikel 169 und 175 zeigen — dieses Instrument im Prinzip ohnehin bekannt ist. Man kann sogar Feststellungsklagen für besonders sinnvoll halten bei Amtshaftungsansprüchen, also bei Auseinandersetzungen mit Hoheitsträgern; denn hier reicht häufig die Klärung der Frage aus, daß eine Haftung besteht, während der Schadenausgleich den Beteiligten überlassen werden kann. Ich darf in diesem Zusammenhang an das Verfahren 29, 31, 36, 39 bis 47, 50 und 51/63 (EuGH 9. Dezember 1965 — SA des Laminoirs, hauts-fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence und 13 andere Kläger/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1965, 1236) erinnern, in dem der Gerichtshof in einem Zwischenurteil die Haftung der Hohen Behörde für einen Amtsfehler festgestellt und es zunächst den Parteien überlassen hat, eine Einigung über den Schadensumfang zu erzielen. Ebenso wurde in dem am 14. Mai 1975 erlassenen Urteil der Rechtssache 74/74 (Comptoir National Technique

Agricole/Kommission — Slg. 1975, 533) verfahren.

Nach meiner Meinung ist somit davon auszugehen, daß Amtshaftungsansprüche nach dem Gemeinschaftsrecht nicht ausschließlich mit Hilfe von Leistungsklagen geltend zu machen sind. Feststellungsklagen, für die nicht notwendig das Subsidiaritätsprinzip gilt, sind keineswegs ausgeschlossen. Auch der zweite von den Beklagten vorgebrachte Einwand gegen die Zulässigkeit der Klage greift also nicht durch.

3. Ein weiterer Einwand bezieht sich auf den Umstand, daß die Klagen, die auf die Feststellung der Verpflichtung zum Ersatz eines im Wirtschaftsjahr 1974/75 erwarteten Schadens gerichtet sind, vor Beginn des Wirtschaftsjahres, nämlich am 25. Juli 1975 beim Gerichtshof eingingen. Es ist also zu prüfen, ob derartige, einen künftig eintretenden Schaden betreffende Klagen als zulässig anzusehen sind.

Dafür ist — wenn ich das gleich sagen darf — aus dem Vertragstext und aus der bisherigen Rechtsprechung nichts Entscheidendes zu gewinnen.

Was Artikel 215 Absatz 2 angeht, so ist in ihm zwar die Rede von einem *verursachten* Schaden, was darauf hinzuweisen scheint, daß ein Schaden schon entstanden sein muß. Es darf aber nicht vergessen werden, daß es sich hier um eine materiell-rechtliche Bestimmung über den Leistungsanspruch handelt und daß sie deshalb nichts darüber aussagt, ob schon vor Entstehung des Anspruchs auf Feststellung einer künftigen Ersatzpflicht geklagt werden kann.

Aus der Rechtsprechung haben die Beklagten zwei den berüchtigten Schrottausgleich betreffende Fälle angeführt, in denen ein Amtshaftungsanspruch wegen verfrühter Geltendmachung abgewiesen worden ist. Es sind dies die Rechtssachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 (EuGH 9. Juni 1964 — Acciaierie Fonderie Ferriere die Modena und 7 andere Klägerinnen/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1964, 494 und 9 und 25/64 (EuGH 2. Juni 1965 — Acciaieria Ferriera di Roma und 6 andere Kläger/Hohe Behörde der EGKS — Slg. 1965, 435). Bei näherem Zusehen muß man aber den Eindruck gewinnen, daß deren Sachverhalt nicht dem vorliegenden vergleichbar ist. Für die beiden genannten Fälle war nämlich wesentlich, daß nicht mit Sicherheit gesagt werden konnte, ob überhaupt eine Schädigung vorlag, sahen doch im einen Fall die in Betracht kommenden Entscheidungen der Hohen Behörde ausdrücklich die Möglichkeit der Überprüfung und Berichtigung vorläufiger Abrechnungen vor und standen im anderen Fall die Liquidierung der Ausgleichseinrichtung sowie Versuche zur Wiederbeitreibung unrechtmäßig ausgezahlter Vergütungen noch aus.

Ich halte es deshalb für richtig, eine Lösung des aufgeworfenen Problems wiederum mit Hilfe rechtsvergleichender Untersuchungen zu suchen. Außerdem wird man den Besonderheiten des Rechtsschutzsystems des Vertrages Rechnung tragen müssen.

Soweit den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten etwas zu entnehmen ist, ergibt sich der Eindruck, daß Klagen auf Ersatz künftig entstehenden Schadens zwar nicht ausgeschlossen sind, daß dafür aber strenge Voraussetzungen gelten. Auch wenn die soweit verwendeten Formulierungen voneinander abweichen, ist die Grundhaltung insgesamt ziemlich einheitlich. Am liberalsten scheint mir die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu sein, nach der auf die Feststellung einer Ersatzpflicht für voraussichtlich entstehenden Schaden geklagt werden kann (Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen, Band 28, S. 234). Alle anderen Rechtsordnungen sind — soweit ich das feststellen konnte — wesentlich strenger. So wird nach italienischem Recht eine konkrete Wahrscheinlichkeit, eine begründete und vernünftige Erwartung des Schadenseintrittes verlangt

(Torrente, Pescatore, Ruperto: Codice Civile, 6. Auflage, Anmerkung 2 zu Artikel 1223). Im belgischen Recht wird gefordert, daß der Eintritt des Schadens sicher zu sein scheint (Servais et Mechelynck: Codes Belges, 3. Auflage, Anmerkung zu Artikel 1382). Im englischen Recht wird in diesem Zusammenhang von einem normalerweise und mit Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Schaden gesprochen (Halsbury's Laws of England, 3. Auflage, Band 11, S. 217). In der niederländischen Rechtsprechung ist die Rede von Anhaltspunkten, die Eintritt und Höhe des Schadens vorhersehbar machen, bzw. davon, daß der Schaden schätzbar sein muß (Hooge Raad, 17. Mai 1940, NJ 1940). Ähnlich wird nach französischem Recht verlangt, daß ernste Aussichten auf den Schadenseintritt bestehen oder daß die Schadenshöhe schätzbar sein muß (De Laubadère, Traité élémentaire de Droit administratif, 5. Auflage, S. 654; Mazeaud & Tunc, Traité de la Responsabilité civile, 6. Auflage, Band 1, S. 270).

Was zum anderen das Gemeinschaftsrecht angeht, so legt auch seine Organisation des Rechtsschutzes zur Frage der Einklagung künftig entstehenden Schadens durchaus eine strenge Grundhaltung nahe. Dies läßt sich schon mit Rücksicht auf die Begrenzung des Klagerechts privater Rechtsunterworfener in bezug auf normative Akte sagen. Auch ist nicht zu verkennen, daß eine vorbeugende Haftungsklage aus normativem Unrecht zu einer Belastung der gesetzgeberischen Arbeit werden kann. Außerdem ist hier die Gefahr besonders groß, daß die Klagemöglichkeiten nach Artikel 215 zu einer Umgehung der in den Artikeln 173 und 175 festgelegten Klagevorschriften benutzt werden.

Deshalb sollte man, wie ich meine, vom tatsächlichen Vorliegen einer Schädigung bei Verfahrenseinleitung allenfalls dann absehen und eine einer vorhandenen Schädigung gleichwertige Interessenlage nur anerkennen in Fällen, in denen bei Klageerhebung die Schadensursache schon besteht und die schädigenden Folgen in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

Wendet man diesen Maßstab auf das vorliegende Verfahren an, so ergibt sich folgende Beurteilung:

Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Gemeinschaftsregelung, aus der sich Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen Mühlen ergeben sollen, im Zeitpunkt der Klageerhebung schon getroffen war, daß also die angebliche Schadensursache schon existierte. Höchst fraglich ist dagegen, ob nach dem Klagevortrag und der Anspruchsbegründung, die sich in den Klageschriften findet, von einer hohen Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gesprochen werden kann.

In der Klageschrift machten die Kläger geltend, deutsche Mühlen hätten sich auf der Basis des Schwellenpreises mit Drittlandhartweizen zu versorgen, während französische Mühlen französischen Hartweizen auf der Basis des Interventionspreises beziehen könnten. In diesem Unterschied sahen sie die entscheidende Ursache der behaupteten Diskriminierung. Sie vertraten dementsprechend den Standpunkt, die Gemeinschaftsorgane hätten für eine Verringerung dieses Unterschiedes sorgen sollen, und sie stellten demgemäß eine erste Schadensberechnung an, die davon ausging, daß der Schwellenpreis 10 RE zu hoch festgesetzt war. Andererseits lagen die Weltmarktpreise zu jener Zeit wie schon seit Herbst 1973 über dem Niveau der Gemeinschaftspreisregelung und schlugen auf den Gemeinsamen Markt durch. Bei dieser Situation konnte sich der erwähnte Preisabstand also gar nicht auswirken. Das war nur für den Fall anzunehmen, daß die Weltmarktpreise unter das Niveau des Schwellenpreises sanken. Insofern konnten die Kläger also bei Verfahrenseinleitung nur von einer künftigen Eventualität sprechen. Tatsächlich führten sie in der Klageschrift auch lediglich aus, es sei *möglich*, daß die Weltmarktpreise im Laufe des Wirtschaftsjahres

1974/75 unter den Schwellenpreis sinken würden. Keineswegs ist dagegen davon die Rede, und es werden keinerlei Indizien für die Annahme angeführt, daß mit einer solchen Preisentwicklung schon in naher Zukunft zu rechnen sei; in Wahrheit kam es dazu auch erst im Januar 1975.

Nach der in der Klageschrift gewählten Anspruchsbegründung — die Beihilferegelung ist in ihr nur am Rande erwähnt und keineswegs als autonome Schadensursache, die bei jeder Preissituation wirke — kann somit ein rechtliches Interesse an *sofortiger* Verfahrenseinleitung, eben weil eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts nicht dargetan wurde, nicht anerkannt werden. Die Klage muß folglich als *verfrüht erhoben*, d. h. als unzulässig bezeichnet werden.

4. Die Prüfung der Zulässigkeitsfragen ist damit freilich noch nicht abgeschlossen. Wie Sie wissen, haben die Kläger in ihrer Erwiderung auf den von den Beklagten gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung gestellten Antrag ihre Klagebegründung umgestellt und in diesem Schriftsatz zum ersten Mal auch Schadensbeträge genannt. Sie machten geltend, die Gemeinschaftsregelung für Hartweizen habe ihnen auch während des Zeitraumes, in dem die Weltmarktpreise sehr hoch gelegen hätten und der Schwellen- sowie der Interventionspreis praktisch ohne Bedeutung gewesen seien, einen Schaden verursacht. In dieser Situation habe sich nämlich die Beihilferegelung dahin ausgewirkt, daß sich die einheimischen Erzeuger von Hartweizen mit dem Weltmarktpreis oder mit einem geringfügig darunter liegenden Preis begnügten; es sei also die Beihilfe gleichsam an die Verarbeiter von Hartweizen weitergegeben worden. Den Beklagten wurde demgemäß vorgeworfen, sie hätten die Beihilfe, d. h. die eigentliche Ursache der Diskriminierung der deutschen Mühlen, nicht beseitigt oder ermäßigt. Die Kläger kamen bei dieser Betrachtung zu einem Wettbewerbsnachteil der deutschen Mühlen in Höhe von 30 RE pro Tonne Grieß, und sie errechneten davon ausgehend sowie unter Berücksichtigung des von den deutschen Mühlen in den Monaten August und September 1974 verarbeiteten Hartweizens die für diesen Zeitraum geschuldete Schadenssumme.

Dazu haben die Beklagten eingewendet, die Änderung der Anspruchsbegründung bedeute nichts anderes als eine Klageänderung. Da Artikel 42 der Verfahrensordnung aber prinzipiell die Einführung neuer Angriffsmittel, die schon bei Klageerhebung hätten vorgebracht werden können, ausschließe, sei auch eine Klageänderung in der von den Klägern gewählten Form nicht möglich.

Was diesen Einwand anbelangt, so besteht meines Erachtens jetzt kein Anlaß, das Problem der Klageänderung im Rahmen unseres Verfahrensrechtes abzuhandeln, ein Problem, das sich natürlich in anderer Weise stellt bei Anfechtungsklagen, die an Fristen gebunden sind, oder bei Klagen gegen Mitgliedstaaten, die ein Vorverfahren voraussetzen, als bei Schadensersatzklagen, für die prinzipiell keine Klagefristen gelten. Anmerken möchte ich allenfalls, daß in der Rechtsprechung eine Entwicklung zu erkennen ist, nach der bei Schadensersatzklagen eine strenge Anwendung des Prinzips des Artikels 42 der Verfahrensordnung nicht in Betracht kommt, Klageänderungen vielmehr, wenn sie sachdienlich erscheinen, zugelassen werden können. Ich erinnere in diesem Zusammenhang nur an das Urteil der Rechtssachen 19, 20, 25 und 30/69 (EuGH 28. Mai 1970 — Denise Richez-Parise und andere/Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1970, 338).

Man könnte allerdings den Standpunkt vertreten, eine Klageänderung könne nur zulässig sein, wenn auch die Klage, für die sie angestrebt wird, überhaupt zulässig ist. Andererseits wäre es sicher unbefriedigend, das Verfahren jetzt mit der Feststellung der Unzulässigkeit der Klage abzuschließen. Die Konsequenz wäre, da das fragliche Wirtschaftsjahr inzwischen

abgelaufen ist, daß der Gerichtshof sogleich erneut mit demselben, inzwischen schon gründlich ausdiskutierten Streitstoff befaßt würde. Im Interesse der Prozeßökonomie halte ich es daher für erwägenswert, den zweiten Schriftsatz der Kläger umzudeuten in eine neue Klage. Dazu kann man sich umso eher entschließen, als danach erst das Verfahren zur Hauptsache von den Beklagten fortgeführt wurde und somit von einer Schmälerung ihrer Verteidigungsrechte nicht die Rede sein kann. Zudem haben wir es nicht mit einer völlig neuartigen Klagebegründung zu tun, sondern eher mit einer Akzentverschiebung in der Begründung, enthält doch auch schon die Klageschrift Hinweise auf den Einfluß der Beihilfe auf die Preisgestaltung in Regionen mit hohen Hektarerträgen.

Hält man mit mir diesen Weg für gangbar, so ist gegen die Zulässigkeit der Klage, gerechnet vom Zeitpunkt des Eingangs des zweiten klägerischen Schriftsatzes an, unter den bisher abgehandelten Gesichtspunkten - Feststellungsklage, Klage auf Ersatz künftig entstehenden Schadens — nichts einzuwenden. Tatsächlich hatte ja das Wirtschaftsjahr inzwischen begonnen, war nach den Behauptungen der Kläger eine Schädigung schon eingetreten und konnten deshalb auch bereits Anträge auf Verurteilung zur Leistung von Schadensersatz formuliert werden.

5. Was die Zulässigkeit angeht, so muß nun noch untersucht werden, ob der Artikel 38 unserer Verfahrensordnung beachtet, d. h. eine substantiierte Begründung gegeben wurde; zum anderen ist zu prüfen, ob die Klagen mit ihren neuen Begründungen auch gegen die Kommission gerichtet werden konnten.

Im Hinblick auf Artikel 38 der Verfahrensordnung machten die Beklagten geltend, der Klagevortrag sei nicht hinreichend substantiiert in bezug auf den Schadenseintritt, der Kausalzusammenhang zwischen der Beihilferegelung und der Schädigung der Kläger sei nicht schlüssig dargetan, und es fehle an einem Versuch, den Schaden wenigstens zu schätzen. Dazu meine ich, daß von einer Verletzung der Verfahrensregeln, die für die Klage nur eine summarische Begründung vorschreiben, nicht gesprochen werden kann. Die Begründung wurde jedenfalls im Verlaufe des Verfahrens so substantiiert, daß die Beklagten sich verteidigen konnten und ein Urteil zur Sache möglich erscheint. Dies sollte ebenso wie im Urteil der Rechtssache 74/74, das ich bereits zitiert habe, ausreichen.

Was die Zulässigkeit der Klage, soweit sie gegen die Kommission gerichtet ist, angeht, so wird man allerdings deren Einwand, die neue Klagebegründung, bezogen auf die Beihilferegelung, erlaube keinen Vorwurf an die Adresse der Kommission, als stichhaltig anerkennen müssen. Dies folgt zum einen aus dem Urteil der Rechtssachen 63 bis 69/72 (EuGH 13. November 1973 — Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle und andere/Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften — Slg. 1973, 1247), wonach eine Haftung der Kommission aus Regelungen, die sie nicht selbst erlassen hat, nur in Frage kommt, wenn die Kommission einen entsprechenden Vorschlag gemacht hat. Weiter ist entscheidend, daß die Kommission tatsächlich — ich habe es schon erwähnt — vorgeschlagen hat, im Wirtschaftsjahr 1974/75 keine Erzeugerbeihilfen für Hartweizen zu gewähren.

6. Am Ende dieses ersten Abschnitts der Untersuchung kann also zusammenfassend festgehalten werden, daß Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klagen nur insoweit bestehen, als nach dem ersten Schriftsatz und seiner Begründung eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts nicht bestand und als im zweiten Schriftsatz auch der Kommission der Vorwurf gemacht wurde, die Beihilferegelung sei aufrechterhalten worden. Da andere Einwendungen nicht zu erkennen sind — die wiederholte Änderung der Schadenssummen dürfte nicht zu beanstanden sein — und da es auch vertretbar

erscheint, den zweiten klägerischen Schriftsatz in eine neue Klage umzudeuten, stellen sich der Untersuchung der Hauptsache keine Hindernisse in den Weg.

II — Zur Begründetheit

Ihre Untersuchung wird durch verschiedene Umstände erschwert. So haben sich die Marktverhältnisse im Laufe des Wirtschaftsjahres 174/75 grundlegend geändert. Zu Beginn lagen die Weltmarktpreise für Hartweizen über dem Niveau der Gemeinschaftsregelung; in der zweiten Hälfte gingen sie dann zurück, so daß vom 18. Januar 1975 an wegen Unterschreitens der Schwellenpreise wieder Abschöpfungen erhoben werden mußten.

Ferner ist die Anspruchsbegründung nicht gleichgeblieben, was zum Teil mit der Änderung der Wirtschaftslage zusammenhängt. Zunächst wurde auf den Unterschied zwischen Schwellenpreis und Interventionspreis für Hartweizen abgestellt. Im zweiten klägerischen Schriftsatz wurde der Klageanspruch mit der Tatsache begründet, daß trotz hoher Weltmarktpreise, die sich auf den Gemeinsamen Markt auswirkten, die Beihilferegelung zugunsten der Hartweizenbauern beibehalten worden sei, was sich auf die französischen Marktpreise ausgewirkt habe. In der mündlichen Verhandlung schließlich kam noch Kritik am Verhältnis der Weichweizenpreise zu den Hartweizenpreisen, das zu einer Verdrängung des Hartweizens aus der Grießerzeugung geführt haben soll, hinzu.

Schließlich sind wir nunmehr nach über eineinhalbjähriger Verfahrensdauer mit einer Fülle von Zahlen konfrontiert, die auf den ersten Blick abschreckend wirkt und den Verfahrensstoff nicht gerade übersichtlicher macht.

1. Lassen Sie mich die Untersuchung beginnen mit der zum ersten Mal in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten, sich auf das Verhältnis des Weichweizenpreises zum Hartweizenpreis beziehenden Kritik. Dieser Preisabstand soll zur Folge gehabt haben, daß in der Teigwarenproduktion zunehmend Weichweizengrieß verwendet worden sei, woraus sich Absatzverluste bei den Hartweizenmühlen ergeben hätten. Ich greife dieses Argument gegen mögliche systematische Bedenken an erster Stelle auf, weil seine Behandlung nur verhältnismäßig geringe Schwierigkeiten bereitet.

Dabei werde ich mich nicht mit der Frage aufhalten, ob Bedenken im Hinblick auf seine Zulässigkeit bestehen, weil es so spät in den Prozeß eingeführt worden ist. Auch lasse ich offen, ob man das Klagevorbringen, namentlich was die angebliche Verdrängung von Hartweizengrieß durch Weichweizengrieß angeht, als ausreichend substantiiert bezeichnen kann.

Wenn der Abstand der Preise zweier Produkte kritisiert wird, so bedeutet das logischerweise vor allem, daß entweder der Preis des einen Produktes zu niedrig oder der Preis des anderen Produktes zu hoch festgesetzt ist. Daß für den Weichweizenpreis ein zu niedriges Niveau gewählt worden sei, machen die Kläger selbst nicht geltend. Dies wäre auch schwer verständlich und vertretbar im Hinblick auf das in Artikel 39 des EWG-Vertrags verankerte Ziel der Einhaltung angemessener Verbraucherpreise, wenn man in Betracht zieht, daß Weichweizen in der Gemeinschaft ohnehin im Überschuß produziert wird, und wenn man Überlegungen berücksichtigt, die sich aus den Schwierigkeiten des Absatzes von Überschußgetreide aus der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt ergeben.

Wesentlich ist somit, ob die Hartweizenpreise zu hoch festgesetzt worden sind. Dafür sind meines Erachtens maßgebend die Situation am Weltmarkt zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 und die Tatsache, daß der Gemeinschaftsmarkt für Hartweizen defizitär ist. Ich habe bereits erwähnt, daß das Niveau der Weltmarktpreise schon geraume Zeit vor Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 über

dem der Gemeinschaftsregelung lag. Angesichts dieser Situation und der Tatsache, daß die Weltmarktpreise wegen des defizitären Gemeinschaftsmarktes auf diesen durchschlugen, kann man sicher nicht die Ansicht vertreten, die Gemeinschaftsorgane hätten die Hartweizenpreise zu jener Zeit übermäßig hoch festgesetzt. Jedenfalls läßt sich, da ja in der ersten Hälfte des Wirtschaftsjahres 1974/75 die Weltmarktpreise über dem Gemeinschaftsniveau lagen, nicht sagen, die Preisregelung der Gemeinschaftsorgane sei für die angebliche Verdrängung des Hartweizens aus der Grießproduktion ursächlich gewesen. Da im übrigen auch auf dem Weltmarkt — die von der Klägerin in der Anlage 7 zur Klageschrift gelieferten Zahlen zeigen es — wegen starken Ansteigens der Hartweizenpreise seit Herbst 1973 ein ungewöhnlich hoher Abstand zwischen Weichweizen- und Hartweizenpreisen zu verzeichnen war, ist nicht einzusehen, warum man eine sich danach orientierende Preisregelung in der Gemeinschaft als fehlerhaft bezeichnen sollte.

Es kann also wohl festgehalten werden, daß die klägerische Argumentation, die sich auf den Abstand zwischen Weichweizenpreisen und Hartweizenpreisen bezieht, für den Amtshaftungsanspruch nichts Entscheidendes ergibt.

2. Ich komme in der Untersuchung sodann zu dem Vorwurf der Kläger, der sich auf die Beihilferegelung für Hartweizen bezieht. Sie machen geltend, in einer Situation, in der die Weltmarktpreise über dem Niveau der Gemeinschaftsregelung gelegen hätten, sei eine zusätzliche Beihilfe für die Hartweizenbauern nicht gerechtfertigt gewesen. Sie habe zur Folge gehabt, daß die Beihilfe wenigstens zum Teil an die Verarbeiter von Hartweizen, also die Mühlen, weitergegeben worden sei. Zu Zeiten, in denen der Weltmarktpreis unter dem Gemeinschaftsniveau liege, habe die Tatsache, daß die Beihilfe auf den Interventionspreis und nicht auf den Richtpreis bezogen werde, die Wirkung, daß sich ein Marktpreis in der Nähe des Interventionspreises ergebe; dies gelte insbesondere in Regionen mit hohen Hektarerträgen — wie in Frankreich —, wo die Bauern nicht auf den vollen Beihilfebetrag angewiesen seien. In den Genuß derart günstiger Preisentwicklungen seien aber überwiegend französische Mühlen, die in der Nähe der Erzeugergebiete lägen, gekommen; deutsche Mühlen hätten zu solchem Getreide nur einen sehr beschränkten Zugang gehabt. Aus diesen Gründen könne also gesagt werden, daß die Beihilferegelung diskriminierende Auswirkungen habe.

a) Lassen Sie uns in diesem Zusammenhang zunächst einmal auf die grundsätzliche Kritik an dem für die Hartweizenerzeuger geltenden Beihilfesystem eingehen. Wenn sich zeigt, daß insoweit Beanstandungen angebracht sind, muß weiterhin geprüft werden, ob sich Auswirkungen auf die Wettbewerbslage der Kläger nachweisen lassen. Zum Sinn der Beihilferegelung brauche ich dabei nichts zu sagen. Es ist bekannt, daß auf diese Weise der in der Gemeinschaft defizitäre Hartweizenanbau gefördert und eine Veränderung der landwirtschaftlichen Strukturen bewirkt werden soll. Mit Rücksicht auf die im Vergleich mit dem Anbau von Weichweizen geringeren Erträge und höheren Unkosten, und weil man eine Finanzierung über den Preis zu Lasten der Verbraucher nicht für angebracht hielt, wurde auf eine Finanzierung der Aktion mit Hilfe öffentlicher Mittel zurückgegriffen.

Zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 waren die Weltmarktpreise für Hartweizen kräftig angestiegen und, weil die Weltmarktpreise auf den defizitären Gemeinschaftsmarkt durchschlagen mußten, auch die Gemeinschaftspreise für Hartweizen stark angehoben worden. Einige wenige Zahlen können dies verdeutlichen. Betrug der Mindestpreis für Hartweizen, der mit Hilfe der Beihilfe erzielt werden sollte, 1970/71 145 RE, 1971/72 147,90 RE, 1972/73 153,80 RE und 1973/74 155,33 RE — jeweils pro

Tonne —, so wurde er für das Wirtschaftsjahr 1974/75 in einer Höhe von 196,83 RE festgesetzt. Die vom Weltmarkt beeinflußten Marktpreise in der Gemeinschaft lagen aber zu jener Zeit — dies ergibt sich aus den Tabellen der Kommission und aus den Zahlenangaben der Kläger — noch beträchtlich darüber. Man kann demnach sagen, daß es für die Bauern ohne weiteres möglich war, einen angemessenen Erlös über den Markt zu erzielen; es drängt sich der Schluß geradezu auf, daß bei dieser Wirtschaftslage eine Beihilfe aus öffentlichen Mitteln ganz und gar überflüssig war.

Dieser Schluß kann auch mit Hilfe von zwei Überlegungen nicht erschüttert werden, die die Beklagten in diesem Zusammenhang zur Rechtfertigung des Beihilfesystems anführen. Sie betonen, man habe die Beihilfe nicht fallenlassen können, weil nicht der Eindruck entstehen sollte, es sei ein grundlegender Wandel in der Agrarpolitik erfolgt und man habe die Idee der Förderung des immer noch defizitären, strukturell aber erwünschten Hartweizenanbaus aufgegeben. Zum anderen verweisen die Beklagten auf die Tatsache, daß die italienischen Bauern einen hohen Selbstverbrauch an Hartweizen hätten (rund 600 000 Tonnen oder ein Drittel der gesamten Ernte), daß insoweit also eine Einkommensverbesserung über den Markt ausscheide und das gewünschte Ziel nur mit Hilfe der Beihilfe erreicht werden könnte.

Hierzu läßt sich einmal sagen, daß ein falscher Eindruck bezüglich der Politik der Förderung des Hartweizenanbaus auch zu vermeiden gewesen wäre, wenn man bei grundsätzlicher Beibehaltung des Beihilferegimes wegen der Marktsituation bei Beginn des Wirtschaftsjahres die Beihilfegewährung vorübergehend ausgesetzt hätte. Was den Eigenverbrauch der italienischen Bauern angeht, so erscheint zum anderen fraglich, ob dem in der geschilderten Situation tatsächlich Rechnung getragen werden mußte. Vorstellbar wäre auch eine Ausgestaltung der Marktordnung gewesen, die die italienischen Bauern veranlaßt hätte, den teueren Hartweizen auf den Markt zu bringen und in ihrem Eigenverbrauch auf billigere Getreidesorten auszuweichen. Außerdem — und dies ist noch wichtiger, weil es das Problem des italienischen Eigenverbrauchs unberührt läßt — lag eine angemessene Lösung in Form einer Differenzierung der Beihilferegelung nahe, wie sie von der Kommission jetzt tatsächlich im Hinblick auf die recht unterschiedlichen Hektarerträge (1973/74 Frankreich 29,4 Doppelzentner gegenüber 17,6 Doppelzentner in Italien) erwogen wird. Es hätte also im Wirtschaftsjahr 1974/75 zumindest für die französischen Anbaugebiete auf die Beihilfe verzichtet werden können.

Ist demnach die Kritik an dem Beihilfesystem, was die erste Hälfte des Wirtschaftsjahres 1974/75 mit seinem hohen Weltmarktpreisniveau angeht, sicher als fundiert zu bezeichnen, so kann, wenn ich das gleich betonen darf, etwas Abweichendes schwerlich gelten bezüglich der von den Klägern so genannten „Normalsituation", d. h. für Zeiten, in denen, was ja für die zweite Hälfte des Wirtschaftsjahres 1974/75 zutraf, der Weltmarktpreis für Hartweizen unter dem Gemeinschaftspreisniveau lag.

Zwar möchte ich der These der Kläger nicht beipflichten, es sei generell ausreichend, die Beihilfe so zu bemessen, daß sie, vom Mindestpreis ausgehend, auf den Richtpreis als den Preis zurückgeführt wird, von dem in einem defizitären Markt angenommen wird, daß er in der Regel zu erzielen ist. Insofern ist nämlich einmal wichtig, daß die für das Beihilfesystem wesentliche Richtgröße der *Mindest*preis ist, und ihm entspricht der Funktion nach tatsächlich der Interventionspreis. Zum anderen läßt sich sagen, daß bei normalen Preissituationen mit Recht die Lage der italienischen Bauern mit ihrem hohen Selbstverbrauch berücksichtigt und davon ausgegangen wird, daß die Beihilfe in dem bisher geltenden Umfang notwendig ist zur Begründung eines ausreichenden Anreizes für den Anbau von Hartweizen.

Wohl aber muß auch in diesem Zusammenhang an die großen Unterschiede in den Hektarerträgen, von denen in bezug auf Frankreich und Italien schon die Rede war, erinnert werden sowie an die danach sich aufdrängende Möglichkeit der Differenzierung der Beihilfe. Ich halte es demgemäß nicht für verfehlt, auch bei der preislichen Normalsituation, von der jetzt die Rede ist, davon auszugehen, daß die französischen Hartweizenbauern ohne Beihilfe oder jedenfalls mit einem wesentlich geringeren Beihilfebetrag ausgekommen wären, woraus in der Tat folgt, daß die unveränderte Beibehaltung der Beihilfe auch in der zweiten Hälfte des Wirtschaftsjahres 1974/75 kritisiert werden kann.

b) Daran anschließend ist weiterhin zu untersuchen, ob sich ein Zusammenhang nachweisen läßt zwischen der Beihilfegewährung an die französischen Bauern und den Marktpreisen für französischen Hartweizen, zu dem die Kläger — darauf wird noch zurückzukommen sein — angeblich nicht den gleichen Zugang hatten wie französische Mühlen. Für die Behandlung dieser sicherlich besonders delikaten Frage hat man sich ein möglichst genaues Bild von der französischen Marktsituation zu verschaffen und sie in Beziehung zu setzen zu der Entwicklung des Weltmarktes während der hier interessierenden Periode. Dabei erleichtert die Vielzahl der Angaben, die im Laufe des Verfahrens von den Parteien gemacht worden sind, die Durchführung der gestellten Aufgabe sicher nicht.

Meines Erachtens kann man von den französischen Marktpreisen ausgehen, die von der Kommission aufgrund von Preisangaben der französischen Interventionsstelle ONIC zusammengestellt worden sind. In diesen Rahmen fallen nämlich eindeutig auch die Zeugenaussagen des Prokuristen der Grands Moulins de Strasbourg, einer der großen französischen Konkurrentinnen der Kläger.

Stellt man diesen Preisen die von der Kommission ermittelten cif-Preise, also die Weltmarktpreise für Hartweizen, gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild:

In den Monaten August und September 1974 lagen die französischen Marktpreise zum Teil beträchtlich unter diesen Weltmarktpreisen. Es sind hier Größenordnungen zwischen 25 und 200 Francs pro Tonne oder im September zwischen 50 und 140 Francs pro Tonne zu nennen. Legt man allerdings die Preisangaben der Kläger über ihre Einkäufe auf dem Weltmarkt zugrunde, so verringern sich die Differenzen zum Teil ganz beachtlich. Eine eindeutige Verkleinerung des Abstandes ist dann, auch bei Berücksichtigung der von der Kommission genannten Weltmarktpreise, in den folgenden Monaten des Jahres 1974 festzustellen. Soweit die französischen Preise überhaupt unter Weltmarktniveau lagen, sind Größenordnungen zwischen 40 und äußerstenfalls 180 Francs pro Tonne im Spiel. Zum Teil lagen die französischen Marktpreise in diesen Monaten aber auch schon über den cif-Preisen. Gänzlich gewandelt hat sich die Situation zu Beginn des Jahres 1975, d. h. zu einer Zeit, in der die Weltmarktpreise unter das Niveau der Schwellenpreise absanken. So lagen die französischen Marktpreise in den Monaten Januar und Februar 1975 eindeutig über dem Schwellenpreis; zum Teil galt dies auch noch im Monat März 1975. In den nachfolgenden Monaten des Jahres 1975 ergab sich dann wieder ein Absinken der französischen Preise. Sie lagen zu dieser Zeit unter dem Schwellenpreis, und zwar näher beim Interventionspreis als beim Schwellenpreis. Dies ist aber offensichtlich — wenn ich das gleich sagen darf — darauf zurückzuführen, daß zu jener Zeit größere Mengen Hartweizen, die aus der Ernte 1974/75 zurückgehalten worden sind — der Zeuge Pegler sprach von 100 000 bis 150 000 Tonnen —, auf den Markt geworfen wurden und eine entsprechende Nachfrage nicht vorfanden.

Angesichts dieser Tatsache bezweifle ich sehr, ob als erwiesen gelten kann, daß die an die Hartweizenbauern ausgeschüttete

Beihilfe ursächlich dafür war, daß die französischen Preise sich während einiger Monate des Wirtschaftsjahres den Weltmarktpreisen nicht stärker angenähert haben. So ist festzustellen, daß die Preisentwicklung, was das Verhältnis zu den Weltmarktpreisen angeht, vollkommen uneinheitlich verlaufen ist. Ich sehe nicht, wie man das erklären könnte, wenn man von einem entscheidenden Einfluß der Beihilferegelung ausgehen wollte. Die Zweifel verstärken sich noch, wenn man sich den für die Beihilfe geltenden Auszahlungsmodus vor Augen hält. Nach dem, was wir von der Kommission dazu gehört haben, war wohl tatsächlich dafür gesorgt, daß die Beihilfe den Bauern zugute kam; sie wurde kurz nach Anlieferung an die Sammelstellen ausgezahlt und offenbar getrennt von den Verkaufspreisen abgerechnet. Ohne weiteres vorstellbar ist ferner, daß sich das geringere französische Preisniveau wesentlich aus den traditionellen Beziehungen zwischen den französischen Mühlen und den französischen Hartweizenbauern sowie den für sie tätigen Vermarktungsstellen erklärt. Diese Auffassung kommt schon im Urteil zum Vorprozeß (Rechtssachen 63 bis 69/72 — Slg. 1973, 1249) ganz klar zum Ausdruck, und sie hat zweifellos um so mehr für sich, als wir es in der ersten Hälfte des Wirtschaftsjahres 1974/75 mit ganz außergewöhnlichen Preisverhältnissen zu tun hatten, die gerade für Beziehungen mit alten Abnehmern nicht durchweg vorbildlich sein mußten. Zum Teil mag sich außerdem das Exportverbot für Hartweizen ausgewirkt haben, das durch Entscheidung vom 4. August 1973 eingeführt und bis Anfang April 1975 beibehalten worden ist. Nicht zuletzt kann auch die Entwicklung der Währungssituation eine gewisse Rolle gespielt haben.

Bei dieser Sachlage kann ich mich nicht dazu entschließen, eine vom Urteil der Rechtssachen 63 bis 69/72 abweichende Wertung vorzunehmen und der These der Kläger zum Kausalzusammenhang zwischen Hartweizenbeihilfe und französischen Marktpreisen zu folgen.

Lassen Sie mich aber auch noch die zwei folgenden Bemerkungen machen: Man hätte sich, einen Kausalzusammenhang unterstellt, sicher auch zu fragen, ob von einer adäquaten Kausalbeziehung zwischen dem von der Gemeinschaft gesetzten Faktor und der Benachteiligung der deutschen Mühlen gesprochen werden kann und ob eine solche Relation für die Amtshaftung ausreicht. Auch hier sind wohl Zweifel am Platze, und zwar nicht zuletzt im Hinblick auf Rechtsordnungen, nach denen es auf eine *unmittelbare* Schädigung ankommt, wie etwa im englischen und französischen Recht. Zudem wäre für die Haftungsbegründung wichtig, ob die preislichen Konsequenzen, die in einem defizitären Markt sicher ungewöhnlich genannt werden müssen, für die Gemeinschaftsorgane überhaupt voraussehbar waren. Dies kann gleichfalls mit guten Gründen angezweifelt und damit zumindest vom Fehlen der Vorwerfbarkeit, des Verschuldens ausgegangen werden.

Aus allen diesen Gründen und ganz abgesehen davon, ob die denkbare Kritik an der Beihilferegelung tatsächlich dazu berechtigt, von der *qualifizierten* Verletzung einer Schutznorm im Sinne der bisherigen Rechtsprechung zu sprechen, neige ich dazu, die Anspruchsbegründung, was die Beihilferegelung anbetrifft, nicht als ausreichend anzusehen. Ich werde auf diesen Punkt in einem späteren Zusammenhang allerdings noch einmal hilfsweise zurückkommen, weil ich nicht ausschließen kann, daß auch eine abweichende Beurteilung denkbar erscheint.

3. In der Untersuchung des Streitstoffes wende ich mich jetzt zunächst der weiteren Frage zu, ob den Gemeinschaftsorganen vorgeworfen werden kann, sie hätten es unterlassen, deutschen Mühlen, die vor allem auf die Verarbeitung des teuereren Drittlandhartweizens angewiesen seien, im Rahmen der Hartweizenordnung gleiche Einkaufschancen zu verschaffen wie den französischen Mühlen, die sich überwiegend zu den günstigeren Bedin-

gungen des französischen Marktes eindecken können. In diesem Zusammenhang denken die Kläger an Maßnahmen folgender Art: Ermöglichung billigerer Einfuhren aus dritten Ländern aufgrund eines für deutsche Mühlen in geringerer Höhe festgesetzten Schwellenpreises, wobei die Verarbeitung unter Zollaufsicht erfolgen müßte; Gewährung einer Produktionserstattung bei der Verwendung von Drittlandhartweizen oder Genehmigung der abschöpfungsfreien Ausfuhr von Weichweizen und entsprechend verbilligter Einfuhr von Hartweizen. Andererseits erwähnten sie auch Produktionsabgaben, mit denen die Verarbeiter des in der Gemeinschaft produzierten Hartweizens belegt werden könnten.

Die Prüfung dieses Streitpunktes setzt vorweg die Klärung der Frage voraus, wie sich der Zugang der deutschen Mühlen zum französischen Markt gestaltete und wie ihre Einkaufsmöglichkeiten auf diesem Markt beschaffen waren.

Dazu hat sich im Verfahren einerseits ergeben — die Statistiken sind ganz eindeutig —, daß die Hartweizenexporte aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland seit 1969/70 zugenommen haben. Hatten sie in diesem Wirtschaftsjahr einen Umfang von 4 000 Tonnen, so beliefen sie sich im Wirtschaftsjahr 1974/75 auf rund 25 000 Tonnen. Nach den Aussagen der Zeugen, die der Gerichtshof gehört hat, steht andererseits aber auch außer Zweifel, daß deutsche Abnehmer nur erschwerten Zugang zum französischen Hartweizen haben. Trotz eingehender Bemühungen gelingt es ihnen offenbar in der Regel nicht, größere Mengen zu erwerben. Sie kommen nicht gleich nach Beginn der Ernte zum Zuge wie ihre französischen Konkurrenten, die offenbar bevorzugt versorgt werden. Meines Erachtens gibt es dafür auch einleuchtende Gründe. In einem defizitären Markt sorgt natürlich das vitale Interesse französischer Abnehmer für intensive Bemühungen um französisches Getreide. Dabei kommt ihnen namentlich ihre größere Nähe zu den Anbaugebieten und die ihnen offenstehende Möglichkeit zustatten, sofort auch kleinere Mengen in LKWs abzunehmen. Gebietsfremde haben demgegenüber den Nachteil, daß zunächst größere Mengen für den Export angesammelt werden müssen und daß sich zusätzliche Probleme im Zusammenhang mit Währungs- und Transportfragen ergeben. Im einzelnen braucht dies jetzt wohl nicht vertieft zu werden.

Was die Einkaufspreise angeht, so ist nach den Zeugenaussagen und den uns vorgelegten Dokumenten klargeworden, daß auch insofern eine gewisse Benachteiligung deutscher Abnehmer besteht. Zum Teil war, was den preislichen Vorsprung französischer Mühlen angeht, die Rede von Beträgen bis zu 20 Franken pro Tonne; zum Teil hieß es, die Preise der französischen Abnehmer hätten geringfügig unter denen der deutschen Einkäufer gelegen. Auch die Zahlenangaben der Kläger über ihre Einkaufspreise in Frankreich passen in dieses Bild, wenn man an ihnen die notwendigen Korrekturen, die sich aus den Handelsspannen der Importeure, den Verladekosten und den Transportkosten ergeben, vornimmt. Auch für diese preisliche Diskrepanz gibt es jedoch durchaus einleuchtende Erklärungen: Man denke nur an die Notwendigkeit, andere Handelswege zu benutzen, größere Mengen für den Export anzusammeln oder im Außenhandel andere Klauseln anzuwenden (cif Mühle anstatt ab Sammelstelle). Möglicherweise sind auch gewisse natürliche Vorteile aus persönlicher Bekanntschaft der Beteiligten nicht ganz auszuschließen.

Die Frage, ob die Gemeinschaftsorgane dem bei der Festlegung der Handelsregelung für Hartweizen Rechnung zu tragen hatten, ist meines Erachtens, was die unterschiedlichen Einkaufspreise auf dem französischen Markt angeht, schwerlich zu bejahen. Dafür reichen die in Betracht kommenden Größenordnungen nicht aus. Außerdem handelt es sich um reine Standortvorteile, die als solche nicht Anlaß zu besonderen Ausgleichsmaßnahmen geben können.

Hinsichtlich des für deutsche Abnehmer grundsätzlich erschwerten Zugangs zum französischen Markt — davon konnte zumindest am Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 gesprochen werden — ist zu den besonderen von den Klägern zur Debatte gestellten Ausgleichsmaßnahmen darüber hinaus im einzelnen folgendes zu bemerken:

Soweit die Kläger von der Festlegung besonderer herabgesetzter Schwellenpreise sprechen, die für Einfuhren in die Bundesrepublik gelten sollen, so genügt eigentlich der Hinweis darauf, daß diese Erwägung schon im Urteil des Vorprozesses, das die Notwendigkeit eines einheitlichen Schwellenpreises betonte, verworfen wurde. Außerdem läßt sich sagen, daß eine solche Maßnahme in der ersten Hälfte des Wirtschaftsjahres 1974/75 — auf die Besonderheiten der zweiten Hälfte dieses Wirtschaftsjahres kommen wir später zu sprechen — wirkungslos gewesen wäre, da die Weltmarktpreise weit höher lagen als der Schwellenpreis.

Zu der Einführung von Produktionsabgaben auf die Verarbeitung von Gemeinschaftshartweizen mit der Wirkung einer Verteuerung dieses Ausgangsmaterials ist hervorzuheben, daß ihre Bemessung bei der wechselhaften Entwicklung der Preissituation des Wirtschaftsjahres 1974/75, von der schon die Rede war, höchst problematisch gewesen wäre. Zudem habe ich in diesem Zusammenhang Bedenken im Hinblick auf das Ziel der Einhaltung angemessener Verbraucherpreise, im Hinblick auf die Gefährdung der Gemeinschaftspräferenz, auf die ich später noch einmal zurückkommen werde, sowie im Hinblick auf die Gefahr der Verdrängung des Hartweizens durch Weichweizen in der Grießherstellung und Teigwarenfabrikation.

Ebenso gewichtige Bedenken — um dies gleich zu sagen — bestehen gegen die von den Klägern erwogenen Möglichkeiten der Verbilligung von Hartweizeneinfuhren aus dritten Ländern mit Hilfe von Produktionserstattungen oder mit Hilfe von Kombinationsgeschäften (abschöpfungsfreie Ausfuhr von Weichweizen gegen begünstigte Einfuhr von Hartweizen). Wichtig ist einmal, daß es sich keineswegs um geläufige Maßnahmen handelt. Wo sie bisher angewandt wurden, ging es um ganz außerordentliche Situationen: Verarbeitung von Mais, für den auf dem Stärkesektor der Wettbewerb von Substitutionserzeugnissen Schwierigkeiten macht, Ermöglichung eines gewissen Außenhandels auf dem Rindfleischmarkt mit seinen exorbitanten Überschüssen. Damit ist die Situation der deutschen Mühlen kaum vergleichbar, namentlich, wenn man sich vor Augen hält, daß sie in zunehmendem Maße auf dem französischen Hartweizenmarkt Fuß fassen und einen entsprechenden Einfluß auf die dortige Preissituation nehmen, daß die Preisunterbietungen der französischen Mühlen abnehmende Tendenz aufweisen und daß auch die Grießexporte aus Frankreich in den letzten Jahren keine dramatische Entwicklung genommen haben. Von der Kommission wurde zudem darauf hingewiesen, daß es sich bei den erwähnten Maßnahmen um außerordentlich problematische Regelungen handele, für die, weil sie sich nicht bewährt hätten, eine Änderung erwogen werde. Endlich ist auch noch zu bedenken, daß die angeregten Erleichterungen der Einfuhren unerwünschte Auswirkungen auf den Gemeinschaftsmarkt im Sinne einer Verfestigung seiner Strukturen haben müßten: Sie wären zweifellos begleitet von einem Nachlassen der Bemühungen deutscher Mühlen um den französischen Markt, und dies wiederum würde die Entwicklung der Gemeinschaftspreise für Hartweizen in einer Weise beeinflussen, die mit dem durchaus gerechtfertigten Ziel einer Förderung des Hartweizenanbaus in der Gemeinschaft nicht in Einklang stünde.

Ich kann mich daher, auch wenn anerkannt werden muß, daß namentlich die beiden zuletzt genannten Möglichkeiten, etwa wenn sie auf bestimmte Importmengen beschränkt blieben, ein geeignetes Mittel zur Beseitigung oder Verringerung

gewisser Wettbewerbsnachteile der deutschen Mühlen sein könnten, letztlich nicht zu der Schlußfolgerung entschließen, die Unterlassung derartiger Maßnahmen stelle einen schweren Rechtsfehler im Sinne des Amtshaftungsrechtes dar. Auch diese Überlegungen können folglich für die Begründung eines Schadensersatzanspruchs nicht in Betracht kommen.

4. In einem weiteren Abschnitt muß ich mich noch der Frage zuwenden, die bei Abfassung der Klage im Vordergrund stand, ob nämlich der Abstand zwischen Interventionspreis und Schwellenpreis für Hartweizen zu groß war und der einheimischen Erzeugung damit ein übermäßiger Schutz gewährt wurde.

Für das hier interessierende Wirtschaftsjahr hat diese Frage offensichtlich nur untergeordnete Bedeutung. Tatsächlich lagen ja in seiner ersten Hälfte — und in ihr finden offenbar die Haupteinkäufe statt — die Weltmarktpreise über dem Niveau der Gemeinschaftsregelung, und sie haben — wie wir gesehen haben — auf dem Gemeinsamen Markt durchgeschlagen. In diesem Zeitraum waren also für Drittlandimporte nicht die Schwellenpreise und für Käufe von Gemeinschaftshartweizen auch nicht die Interventionspreise maßgebend. Der erwähnte Preisabstand konnte sich demnach zu jener Zeit nicht nachteilig für die deutschen Mühlen ausgewirkt haben. Ein Gleiches gilt für die ersten Monate des Jahres 1975, in denen die französischen Marktpreise sowohl über dem Interventionspreis als auch über dem Schwellenpreis lagen. Eine Verringerung des kritisierten Abstandes wäre also ohne Einfluß auf die Bezugsmöglichkeiten der französischen Mühlen gewesen.

Die aufgeworfene Frage betrifft somit nur die restlichen Monate des Wirtschaftsjahres 1974/75, in denen die französischen Marktpreise tatsächlich näher bei den Interventionspreisen als bei den Schwellenpreisen lagen. Schon aus diesem Grund, aber auch aus anderen Erwägungen, die gleich erkennbar werden, erscheint es mir nicht erforderlich, der Problematik des Abstandes zwischen Interventionspreis und Schwellenpreis lange Ausführungen zu widmen.

Wie Sie wissen, sind die Kläger der Ansicht — auf alle Einzelheiten ihres Vorbringens brauche ich jetzt nicht einzugehen —, eine Differenz von ca. 3,5 RE zwischen Interventionspreis und Schwellenpreis wäre ausreichend gewesen. Sie berufen sich dafür auf die Verordnung Nr. 1968/73 (ABl. L 201 vom 21. 7. 1973) mit ihren Vorschriften zur Behebung von Marktstörungen, auf frühere, den innergemeinschaftlichen Handel betreffende Präferenzregelungen sowie auf die Ordnung des Weichweizenmarktes. Dem muß entgegengehalten werden, daß eine so weitgehende allgemeine Verringerung des Abstandes zwischen Interventionspreis und Schwellenpreis, deren Unterlassung allein den Vorwurf einer qualifizierten Rechtsverletzung rechtfertigen könnte, mit Rücksicht auf die notwendige Gemeinschaftspräferenz nicht in Betracht kam. Ich verweise dazu auf die Ausführungen der Kommission, nach denen eine entsprechende Verteuerung des in der Gemeinschaft erzeugten Hartweizens, namentlich wenn man an die italienischen Marktverhältnisse und die Entfernung der süditalienischen Anbaugebiete von den mittel- und norditalienischen Verarbeitungszentren denkt, zur Folge gehabt hätte, daß Gemeinschaftshartweizen mit Drittlandhartweizen nicht mehr hätte konkurrieren können. Ich erinnere außerdem an die Feststellung des Urteils in der Rechtssache 63 bis 69/72, daß für den Schutz des in der Gemeinschaft erzeugten Hartweizens ein Unterschied von 12,81 RE zwischen Interventionspreis und Schwellenpreis als durchaus angemessen zu bezeichnen war.

Woran allenfalls hätte gedacht werden können, ist demnach eine Differenzierung des Interventionspreises in der Form, daß für die französischen, hier vor allem interessierenden Anbaugebiete ein geringerer Abstand zum Schwellenpreis

gegolten hätte als in anderen Gebieten der Gemeinschaft. Dies ist eine Überlegung, die sich auch in den Schlußanträgen zur Rechtssache 63 bis 69/72 findet. Daß sie nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist, wird man einräumen müssen, wenn man die Größenordnungen betrachtet, die insoweit früher galten, als es noch verschiedene abgeleitete Interventionspreise gab, und die auf dem Weichweizenmarkt immer noch von Bedeutung sind. Indessen darf man andererseits nicht die Marktverhältnisse vergessen, die zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 bestanden haben. Sie berechtigen sicherlich zu der Frage, ob unter solchen Umständen tatsächlich an eine Differenzierung der Interventionspreise gedacht werden mußte und ob eine entsprechende Unterlassung wirklich einen schweren Rechtsfehler darstellt. Daneben kann man aus dem Urteil der Rechtssache 63 bis 69/72 den Eindruck gewinnen, daß in ihm der Gedanke einer Differenzierung der Interventionspreise ebenso verworfen wurde wie der einer Differenzierung der Schwellenpreise.

Im übrigen — und dies macht die relative Bedeutungslosigkeit der bisher angestellten Überlegungen klar — ist im Bezug auf die besonderen Verhältnisse des hier interessierenden Wirtschaftsjahres noch folgendes festzuhalten: Nach dem, was wir im Verfahren gehört haben, war die französische Marktsituation im Frühjahr 1975 dadurch gekennzeichnet, daß es ein beträchtliches Angebot an Hartweizen gab. Offenbar handelte es sich um diejenigen Mengen, die aus der vorherigen Ernte zurückgehalten worden waren und von denen schon die Rede war. Ich kann dazu auf von den Klägern vorgelegte Dokumente verweisen, die die Einkäufe deutscher Mühlen zu dieser Zeit belegen. Klar waren auch die Zeugenaussagen, etwa die der Zeugen Zadow, Werle und Schnitt, nach denen es im Frühjahr 1975 (in den Monaten März und April) größere Mengen französischen Hartweizens zu konkurrenzfähigen Preisen, nämlich zu Preisen in der Nähe des Interventionspreises, gab. Man kann demnach sagen, daß es zumindest zu jener Zeit an einem für die zunächst gewählte Klagebegründung wesentlichen Element fehlte, nämlich dem erschwerten Zugang deutscher Mühlen zum französischen Markt, einem Element, das ja allein zu der Frage berechtigte, ob es nicht angebracht erscheinen mußte, durch Gemeinschaftsmaßnahmen die auf dem französischen Markt für französische Mühlen bestehenden Vergünstigungen zu reduzieren.

Nicht zuletzt aus diesem Grunde bin ich der Auffassung, daß die Gemeinschaftsregelung ebensowenig wie aus den anderen angegebenen Gründen wegen Aufrechterhaltung des bekannten Abstandes zwischen Interventionspreis und Schwellenpreis für Hartweizen als kraß fehlerhaft bezeichnet werden kann.

5. Haben die bisherigen Untersuchungen gezeigt, daß man den Amtshaftungsanspruch der Kläger nicht für begründet halten kann, so ist jetzt noch, bevor ich auf das Problem der Haftung wegen enteignungsgleichen Eingriffs eingehe, die Hilfserwägung anzustellen, die ich bereits angekündigt habe. Sie gilt für den Fall, daß entgegen meiner Auffassung von einem Ursachenzusammenhang zwischen der Beihilferegelung und dem französischen Preisniveau ausgegangen und insofern auch ein Verschulden des Rates angenommen werden sollte. Sie gilt ferner im Hinblick auf die Möglichkeit, daß der Gerichtshof zu der Frage etwaiger Ausgleichsmaßnahmen — Produktionserstattung und dergleichen — einen anderen Standpunkt einnimmt, als ich ihn für richtig gehalten habe. Es stellt sich dann die Frage, inwieweit von einer Schädigung der Kläger gesprochen werden kann und wie ein Ersatzanspruch zu bemessen wäre.

Zum ersten Punkt kann nach der Beweisaufnahme als erwiesen angesehen werden, daß die Kläger — darauf können wir uns jetzt beschränken — unter dem Wettbewerb verschiedener französischer Mühlen zu leiden hatten. Ich erinnere an

die Zeugenaussagen zu den Preisunterbietungen französischer Konkurrenten, die zur Folge hatten, daß deutsche Mühlen Gewinneinbußen oder gar den Verlust von Marktanteilen hinnehmen mußten.

Über das Ausmaß der Schädigung dagegen wäre ein Urteil jetzt sicher nicht möglich. Nur soviel kann dazu nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand gesagt werden:

Es ist sicher nicht richtig, einfach auf den Rückgang des Grießabsatzes der Kläger abzustellen, und dies namentlich, weil die Grießeinfuhren aus Frankreich nur in geringem Umfang zugenommen haben. Tatsächlich läßt sich nicht ausschließen, daß der Vermahlungsrückgang auch andere, mit dem vorliegenden Verfahren nicht zusammenhängende Ursachen haben kann, wie die verstärkte Einfuhr von Teigwaren aus Italien, die möglicherweise auf die bekannte Aktion der AIMA zur Verbilligung von Hartweizen zurückgeht, oder die Verdrängung von Hartweizen durch Weichweizen in der Grießherstellung.

Geht man davon aus, daß die Gemeinschaftsorgane im Interesse der deutschen Mühlen Ausgleichsmaßnahmen (etwa Produktionserstattungen) hätten treffen müssen, so wäre der auszugleichende Schaden im Hinblick auf diesen Umstand unter Berücksichtigung des tatsächlich verarbeiteten Drittlandhartweizens zu bestimmen, wenn es nicht — im Interesse der Gemeinschaftspräferenz — erforderlich ist, von einer gewissen Begrenzung der in Betracht kommenden Importmengen auszugehen.

Im übrigen — und dies gilt für den Fall, daß die Beihilferegelung für rechtswidrig anzusehen ist — wäre die entscheidende Frage dahin zu stellen, wie sich die Situation der Kläger entwickelt hätte, wenn durch Wegfall oder Verringerung der Beihilfe, die den Hartweizenbauern gewährt wurde, die Einkaufsmöglichkeiten, also die Einstandspreise der französischen Mühlen entsprechend verändert worden wären. Davon ausgehend, müßte untersucht werden, wie sich die Absatzverhältnisse auf dem deutschen und dem französischen Markt gestaltet hätten — auch die französischen Mühlen verarbeiten ja in bestimmten Umfang Drittlandhartweizen —, d. h. es wäre zu ermitteln, inwieweit sich der Konkurrenzdruck der französischen Mühlen verringert hätte und inwieweit deshalb Preiseinbrüche und Absatzverluste bei den deutschen Mühlen unterblieben wären.

Mehr braucht zu diesem Punkt der Untersuchung jetzt nicht gesagt zu werden. Klar ist danach jedenfalls, daß höchstens eine Verurteilung dem Grunde nach in Betracht kommen könnte, während die Bestimmung des Schadensumfanges einem Experten anvertraut werden müßte, falls die Parteien darüber zu keiner Einigung kämen.

6. Ein letztes Wort ist schließlich noch zu sagen zu der Frage der Haftung wegen enteignungsgleichen Eingriffes, d. h. für rechtswidriges Verhalten der Gemeinschaftsorgane ohne Verschuldensnachweis. Auch dies kann in Kürze geschehen, und zwar nicht zuletzt deswegen, weil ich der Auffassung bin, daß ein rechtswidriges Verhalten der Gemeinschaftsorgane nicht erwiesen ist.

Das Problem der Haftung wegen enteignungsgleichen Eingriffs taucht in den vorliegenden Verfahren nicht zum ersten Mal auf; es wurde schon im Vorprozeß, d. h. in den Rechtssachen 63 bis 69/72 in die Diskussion eingeführt. Der Gerichtshof hat es in seinem Urteil nicht weiter gewürdigt. Wohl aber ging mein Vorgänger, Generalanwalt Roemer, in einiger Ausführlichkeit auf diese Frage ein.

Bei der Würdigung der verschiedenen Argumente kam Generalanwalt Roemer zu dem Ergebnis, es könne schwerlich von einem allgemeinen Rechtsgrundsatz gesprochen werden, dem zufolge in Situationen wie der vorliegenden für lediglich rechtswidriges Verhalten gehaftet werde. Dafür sei einmal maßgebend, daß nur

wenige Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eine derartige Rechtsinstitution kennen; wo sie bekannt sei, sei ihre Ausgestaltung zudem recht unterschiedlich. Zum anderen sprächen System und Struktur des Gemeinsamen Marktes sowie die Vorschriften für seine progressive Entwicklung eher gegen die Annahme einer Haftung für nur rechtswidriges Verhalten. Selbst bei prinzipieller Anerkennung eines derartigen Anspruchs im Gemeinschaftsrecht könne nicht gesagt werden, seine Voraussetzungen seien bei einem Sachverhalt, wie er damals zu beurteilen gewesen sei, erfüllt. Erforderlich sei nämlich ein Eingriff in die Substanz des Gewerbebetriebes. Davon könne aber bei bloßer Änderung der Versorgungsbedingungen nicht gesprochen werden, denn grundsätzlich habe niemand Anspruch auf Beibehaltung einer bestimmten hoheitlichen Regelung der Einkaufsverhältnisse. Außerdem fehle es an der zumindest nach deutschem Recht notwendigen Unmittelbarkeit des Eingriffs, da auch andere Faktoren als die in der Gemeinschaftsregelung enthaltenen zur Beeinträchtigung der Kläger beigetragen hätten.

Dieser Auffassung möchte ich mich anschließen. Da die zu beurteilende Sachlage im vorliegenden Fall im großen ganzen die gleiche ist und da neue gewichtige Argumente im vorliegenden Verfahren nicht hinzugekommen sind, kann demnach festgehalten werden, daß auch keine Möglichkeit besteht, den Entschädigungsanspruch unter Rückgriff auf die Grundsätze der Haftung für enteignungsgleichen Eingriff für begründet zu erklären.

III — Nach alledem schlage ich vor, über die von den deutschen Hartweizenmühlen eingereichten Klagen wie folgt zu entscheiden:

Die Klagen mit ihrer ursprünglichen Begründung sind als verfrüht eingereicht und daher unzulässig anzusehen. Die Klagen sind ferner unzulässig, soweit sie sich gegen die Kommission richten und sich auf die angebliche Rechtwidrigkeit der für die Hartweizenbauern geltenden Beihilferegelungen stützen. Im übrigen werden die Klagen als unbegründet zurückgewiesen und die Kosten des Verfahrens den Klägern auferlegt.