In der Rechtssache 60/75

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Bovino in dem vor dieser anhängigen Rechtsstreit

CARMINE ANTONIO RUSSO

gegen

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI SUL MERCATO AGRICOLO (AIMA) — Staatliche Stelle für Interventionen auf dem Agrarmarkt —

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. 1967, S. 2269)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und H. Kutscher, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen und Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Im Rahmen ihrer Politik zur Inflationsbekämpfung beschloß die italienische Regierung im Juli 1973 einen Stopp

der Groß- und Einzelhandelspreise für eine Reihe von wichtigen Verbrauchsgütern, unter anderem auch für Teigwaren aus Hartweizen.

Die Staatliche Stelle für Interventionen auf dem Agrarmarkt (Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo — nachfolgend AIMA) wurde gleichzeitig ermächtigt, „Maßnahmen zu ergreifen, um den nationalen Weizenmarkt durch ... Ankauf und Lagerung von Erzeugnissen in Italien und im Ausland zum späteren kontrollierten Absatz auf dem nationalen Markt" — und zwar zu vom (italienischen) interministeriellen Ausschuß für Wirtschaftsplanung (nachfolgend CIPE) festgelegten Konditionen — „zu organisieren".

2. Von März bis August 1973 stiegen die Weizenpreise auf dem Weltmarkt wesentlich an und erreichten das Doppelte des früheren Preisniveaus. Sie hielten sich — mit einigen Schwankungen — auf dieser Höhe bis Anfang 1975.

Die Weizenpreise auf dem italienischen Markt folgten der weltweiten Entwicklung bis zu einem gewissen Grad und pendelten sich oberhalb der gemeinschaftlichen Richtpreise ein.

3. In dieser Situation kaufte die AIMA aufgrund der oben erwähnten Ermächtigung ab September 1973 auf dem Weltmarkt erhebliche Mengen Hartweizen auf und gab ihn an italienische Hersteller von Teigwaren unter dem Einstandspreis ab.

4. Herr Russo, ein italienischer Hartweizenerzeuger, sieht sich durch diese Geschäfte der AIMA geschädigt und hat diese auf Schadensersatz verklagt. Er macht geltend, er sei gezwungen gewesen, im Januar 1975 einen Posten Hartweizen zum Preise von 17 000 Lire/dz zu verkaufen, obwohl er sich nach dem System der gemeinsamen Marktorganisation berechtigte Hoffnungen habe machen dürfen, 18 500 Lire/dz zu erzielen.

5. Der Pretore in Bovino ist der Auffassung, die Entscheidung dieses Rechtsstreits hänge von der Auslegung des Gemeinschaftsrechts ab; er hat deshalb mit Beschluß vom 2. Mai 1975 das Verfahren ausgesetzt und gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„1. Erlaubt das Bestehen einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide den Mitgliedstaaten den Erlaß einseitiger Maßnahmen, die über Handelsgeschäfte der in Anwendung der Verordnung Nr. 120/67 eingesetzten Interventionsstelle zu einer Änderung des im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Preisbildungssystems und zu einer Verzerrung des innergemeinschaftlichen Handels führen?

2. Haben der Erwerb einer bestimmten Menge Hartweizen durch eine Interventionsstelle eines Mitgliedstaats, der auf dem Weltmarkt bei einem bestimmten Preisniveau erfolgt, und der anschließende Wiederverkauf innerhalb eines Mitgliedstaats zu einem Preis, der niedriger ist als der Einkaufspreis und sogar niedriger als der Interventionspreis, die Wirkung einer Beihilfe bei der Einfuhr des fraglichen Erzeugnisses (im vorliegenden Fall Hartweizen)?

3. Begründen die Vorschriften der Verordnung Nr. 120/67 des Rates und die dazu ergangenen Durchführungsvorschriften — vorausgesetzt, daß sie in der italienischen Rechtsordnung unmittelbar gelten — ein Recht der Marktbeteiligten daran, daß das normale Funktionieren der von der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehen Preisbildungsmechanismen nicht gestört wird, und zwar dergestalt, daß die innerstaatlichen Gerichte dieses Recht unmittelbar zu schützen haben?

4. Sind bei Bejahung der vorstehenden Fragen die beschriebenen Maßnahmen des Mitgliedstaats als rechtswidriges Verhalten zu werten, und stellen sie deshalb eine Verletzung der durch die Gemeinschaftsnormen ge-

schaffenen Rechtsstellung des privaten Marktbeteiligten dar?

5. Besteht — wenn die vorstehende Frage bejaht wird — im Gemeinschaftsrecht ein Grundsatz, der den Privatrechtssubjekten, die Inhaber der durch die Normen der Verordnung Nr. 120/67 definierten Rechtsstellungen sind, zubilligt, daß sie vollständig und in jedem Falle von den vermögensrechtlich nachteiligen Folgen des rechtswidrigen Verhaltens des Mitgliedstaats verschont bleiben, namentlich, wenn es sich um die Interventionsstelle handelt?"

6. Der Vorlagebeschluß ist am 7. Juli 1975 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte E. Capelli und P. De Caterini, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater G. Marenco, haben schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

1. Erklärungen des Herrn Russo

Herr Russo gibt eine Darstellung der gemeinschaftlichen Regelung für den Getreidesektor, deren Kernstück das Preissystem sei, und schildert dann die Lage auf dem Weltgetreidemarkt während der Jahre 1973 und 1974. Er betont, daß die gemeinsame Marktorganisation für Getreide Italien die Möglichkeit des Rückgriffs auf gemeinschaftliche Maßnahmen biete, um einer Verknappung Herr zu werden und Preissteigerungen durch Interventionen zu mildern.

Die italienische Regierung habe jedoch einseitige nationale Maßnahmen ergriffen. So habe der CIPE mit Beschlüssen vom 7. September 1973, 29. März 1974 und 7. Dezember 1974 entschieden, eine Aktion zur Beschaffung von Hartweizen für die italienische Teigwarenindustrie zu vorher festgelegten Preisen durchzuführen. Aufgrund dieser Beschlüsse habe die AIMA im Laufe des Jahres 1974 große Mengen Hartweizen auf dem Weltmarkt zu einem Preis von etwa 20 000 Lire/dz aufgekauft und anschließend an die Teigwarenindustrie für 13 000 Lire/dz, also unter dem gemeinschaftlichen Interventionspreis, abgegeben. Die Geschäfte der AIMA hätten auf die Entwicklung des Marktpreises für Hartweizen in Italien einen spürbaren Einfluß gehabt.

Zur *ersten Frage* trägt Herr Russo vor, nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes bedeute die Zuständigkeitsübertragung im Rahmen einer gemeinschaftlichen Politik, daß von da an alle Entscheidungen Sache der Gemeinschaftsbehörden seien; er erinnert in diesem Zusammenhang an das Urteil des Gerichtshofes vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache 31/74 (Galli — Slg. 1975, 47), wonach „die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt [sind], durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Preisbildungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen".

Herr Russo schlägt deshalb dem Gerichtshof folgende Antwort auf die erste Frage vor:

„Mit der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide unvereinbar ist jede Handlung und jedes Verhalten eines Mitgliedstaates — einerlei, ob es von ihm selbst oder von Organen der mittelbaren Staatsverwaltung ausgeht —, das geeignet ist, eine Änderung des in der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Preisbildungssystems herbeizuführen, oder das eine solche Änderung bewirkt. Verboten sind insbesondere alle Käufe oder Verkäufe seitens der Interventionsstelle, die über die genaue und pünktliche Erfüllung der Aufgaben hinausgehen, welche

ihr durch die Verordnung Nr. 120/67 und die später ergangenen Ausführungsbestimmungen übertragen worden sind."

Zur *zweiten Frage* trägt Herr Russo vor, das durch die Verordnung Nr. 120/67 geschaffene System des Handels mit Drittländern verbiete jede Art von Einfuhrsubvention selbst für den Fall, daß die Weltmarktpreise den gemeinschaftlichen Schwellenpreis überstiegen. Es sei offensichtlich, daß ein Mitgliedstaat, der auf dem Weltmarkt zu einem bestimmten Preis einkaufe und anschließend auf seinem eigenen Binnenmarkt unter dem Einkaufspreis verkaufe, wobei er den finanziellen Verlust aus öffentlichen Mitteln ausgleiche, eine Einfuhrsubvention gewähre. Nach Auffassung des Herrn Russo steht die Unrechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens außer jedem Zweifel. Die Käufe und Verkäufe der AIMA könnten auf keinerlei gemeinschaftliche Bestimmung gestützt werden, insbesondere nicht auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 120/67.

Zur *dritten Frage* vertritt Herr Russo die Auffassung, sie berühre die gleichen Probleme, die bereits andere italienische Gerichte aufgeworfen hätten (Salgoil 13/68 — Slg. 1968, 661, und Leonesio 93/71 — Slg. 1972, 287).

Zwar spiegele diese Frage die dem italienischen Recht eigentümliche Unterscheidung zwischen subjektiven Rechten und berechtigten Interessen wieder, die vor dem Gerichtshof keine Rolle spielen könne; da es aber um subjektive Rechtspositionen gehe, die ausschließlich im Gemeinschaftsrecht begründet seien, sei es Sache des Gerichtshofes, dem nationalen Gericht die Gesichtspunkte zu liefern, die es ermöglichten, innerhalb des Systems der nationalen Rechtsordnung diejenige Rechtsstellung zu bestimmen, die den von der Gemeinschaftsrechtsordnung gewollten Schutz des einzelnen gewähre.

Als erstes sei deshalb zu klären, ob die Gemeinschaftsnormen gegenüber den Interventionsstellen in spezifischer Weise das Interesse der Landwirte an einer freien Preisentwicklung aufgrund von Angebot und Nachfrage garantieren oder ob diese Normen vielmehr nur mittelbar die Lage der privaten Wirtschaftssubjekte im Auge haben und den nationalen Behörden ein gewisses Ermessen für eine autonome Verwaltung des Marktes einräumen.

Hierzu trägt Herr Russo vor, es handele sich im vorliegenden Fall um Verordnungen, also um Rechtsakte, die ihrer Art nach geeignet seien, den einzelnen Rechte zu gewähren, welche die nationalen Gerichte zu schützen haben; er räumt jedoch ein, daß dies allein noch nicht ausreiche, um endgültige Schlüsse auf die konkreten Auswirkungen dieser Verordnungen in den nationalen Rechtsordnungen zu ziehen. Es sei zu untersuchen, ob die rechtlichen Auswirkungen auf die einzelnen nicht eher von den Ermessensbefugnissen abhingen, die den nationalen Behörden gegebenenfalls zuständen.

Herr Russo untersucht die den nationalen Behörden zukommende Rolle und kommt zu dem Ergebnis, die Gemeinschaftsvorschriften enthielten ein klares, eindeutiges und unbedingtes Verbot an die Interventionsstellen, den Preisbildungsmechanismus durch ihr Verhalten zu verfälschen. Er sieht diese Schlußfolgerung bestätigt durch die neuere Rechtsprechung des Gerichtshofes und insbesondere durch das bereits erwähnte Urteil in der Rechtssache Galli.

Wollte man das Bestehen eines subjektiven Rechts des einzelnen gegenüber einem Verhalten der Mitgliedstaaten leugnen, das den im Gesamtinteresse der Gemeinschaft liegenden Zielen widerspreche, so bedeutet das nach Auffassung des Herrn Russo, das Funktionieren des Marktes der Willkür der nationalen Behörden und den politischen Erwägungen zu überlassen, die der Kommission manchmal Veranlassung gäben, ein Verfahren wegen Vertragsverletzung einzuleiten.

Aus diesen Gründen schlägt Herr Russo dem Gerichtshof folgende Antwort auf die dritte Frage vor:

„Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 120/67 des Rates und die später ergangenen Ausführungsbestimmungen sind in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Sie enthalten insbesondere die klare, eindeutige und unbedingte Verpflichtung der nationalen Behörden, alle Handlungen und Verhaltensweisen zu unterlassen, die unmittelbar oder mittelbar zu einer Verfälschung des Preisbildungssystems führten; dieser Verpflichtung entspricht ein vom Gemeinschaftsrecht unmittelbar und umfassend geschütztes subjektives Recht, das als solches geeignet ist, unmittelbar durch die nationalen Gerichte geschützt zu werden."

Die Antwort auf die *vierte Frage* kann nach Herrn Russo nur die logische Folgerung aus den Antworten auf die drei vorhergehenden Fragen sein.

Hinsichtlich der *fünften Frage* ist er der Auffassung, sie werfe zwar ein neues und schwieriges Problem auf, stelle aber nur eine Vertiefung der vorhergehenden Fragen, insbesondere der dritten, dar. Auch hier gehe es um Bestand, Grenzen und Inhalt des den einzelnen eingeräumten subjektiven Rechts.

Hierzu macht er geltend, der Gerichtshof sei bei der Herausarbeitung des Begriffs der unmittelbaren Geltung aus Gründen der Einheitlichkeit, d. h., um überall die gleichen Wirkungen und die gleiche Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen zu garantieren, zur Annahme eines von den nationalen Gerichten zu schützenden gemeinschaftsrechtlichen „subjektiven Rechts" gekommen. Dieses Streben nach Einheitlichkeit müsse den Gerichtshof veranlassen, in großen Zügen die Garantien zu definieren, mit denen das Gemeinschaftsrecht die von ihm geschaffenen Rechtsstellungen ausstatte. Andernfalls habe es wenig Sinn, das Bestehen vom Gemeinschaftsrecht geschützter Interessen zu behaupten, wenn man doch gleich darauf einräumen müsse, daß die Folgen einer möglichen Verletzung dieser Interessen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden seien. Artikel 7 EWG-Vertrag könne hierfür als Grundlage dienen. Das Diskriminierungsverbot erhalte so eine konkretere Bedeutung, wenn es durch den Grundsatz der Verpflichtung zur Wiederherstellung „gemeinschaftsrechtlicher" Rechtspositionen ergänzt würde, die durch ein gegen Gemeinschaftsrecht verstoßendes Verhalten beeinträchtigt worden seien.

Selbstverständlich gehe es im vorliegenden Fall nur um den Grundsatz der Schadensersatzpflicht. Die Modalitäten der Ersatzleistung müßten weiterhin in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallen.

Herr Russo schlägt dem Gerichtshof deshalb folgende Antwort auf die fünfte Frage vor:

„Die Verletzung subjektiver Rechte, die ihre Quelle im unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht haben und von diesem geregelt werden, bringt in jedem Fall für die nationalen Gerichte die Verpflichtung mit sich, mit Hilfe der ihnen durch die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung gewährten Instrumente diejenigen materiellen Nachteile auszugleichen, die die Inhaber dieser Rechte infolge der Rechtsverletzung erlitten haben."

2. Erklärungen der Kommission

Nach Auffassung der Kommission werfen die *beiden ersten Fragen* das Problem auf, ob es mit der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vereinbar sei, wenn ein Mitgliedstaat auf dem Weltmarkt aufgekauften Hartweizen unter dem Einstandspreis weiterverkauft. Dieses Problem sei unter drei Aspekten zu prüfen.

Zunächst sei zu fragen, ob eine solche Betätigung nicht zu den gemeinschaftlichen Preis- und Interventionsmechanis-

men in Widerspruch stehe, die zur Stützung der Preise im Gemeinsamen Markt vorgesehen seien. Hierzu trägt die Kommission vor, die von dem Mitgliedstaat beschlossene Maßnahme sei, falls die Marktpreise den Richtpreis überstiegen, nur dann mit diesen Mechanismen unvereinbar, wenn der Wiederverkaufspreis den Richtpreis unterschreite, weil sie dann darauf abziele, den Marktpreis unter den Richtpreis zu drücken, so daß möglicherweise der gemeinschaftliche Mechanismus wieder in Gang gesetzt werden müsse. Wenn hingegen der Marktpreis unter dem Richtpreis liege, sei das Verhalten des Mitgliedstaates sicher mit dem Bestehen der gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar.

Als zweites prüft die Kommission, ob die betreffende staatliche Betätigung nicht mit den Mechanismen in Konflikt gerät, die für den Fall vorgesehen sind, daß die Weltmarktpreise das Preisniveau der Gemeinschaft erreichen, und die einen übertriebenen Anstieg der Marktpreise verhindern sowie die Versorgung sicherstellen sollen.

Die Kommission untersucht die gesetzliche Grundlage für diese Regelung, nämlich die Artikel 19 und 20 der Verordnung Nr. 120/67 sowie die allgemeinen Durchführungsbestimmungen hierzu (Verordnungen Nr. 1968/73 und 2591/68, ABl. L 201, S. 10, und L 324, S. 1), und trägt vor, sie habe während des Zeitraums, in dem die AIMA ihre Geschäfte abgewickelt habe, in Anwendung der Schutzklausel die Ausfuhr von Hartweizen vom 4. August 1973 bis 9. April 1975 verboten.

Nach Auffassung der Kommission sind die Geschäfte der AIMA mit dieser Regelung nicht zu vereinbaren. Die gemeinschaftlichen Bestimmungen behielten den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet keinerlei selbständige Befugnisse vor. Sie enthielten ein in sich geschlossenes System und schlössen durch die Festlegung der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane stillschweigend die Möglichkeit aus, daß die Mitgliedstaaten gegenteilige oder auch nur ergänzende Maßnahmen ergreifen.

Als drittes untersucht die Kommission, ob die Tätigkeit der AIMA nicht mit dem System der Bildung der Marktpreise in Widerspruch steht, das sich aus der gemeinsamen Marktorganisation insgesamt ergibt. Nach dem Urteil in der Rechtssache Galli setze bereits das Vorhandensein einer gemeinsamen Marktorganisation voraus, daß die Marktpreise — von den ausdrücklich vorgesehenen Regelungen abgesehen — ausschließlich vom freien Wettbewerb abhängen dürfen.

Die Unvereinbarkeit der Betätigung der AIMA mit der gemeinsamen Marktorganisation könne nicht bestritten werden, und die Kommission habe es nicht versäumt, diese ihre Ansicht im Anschluß an das Urteil in der Rechtssache Galli der italienischen Regierung mitzuteilen.

Zur *dritten und vierten Frage* trägt die Kommission vor, der Pretore habe zu Recht gefragt, ob die Gemeinschaftsvorschriften dahin auszulegen seien, daß sie den einzelnen ein Recht darauf gewähren, daß die Mitgliedstaaten keine mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Maßnahmen ergreifen. Dieses Problem betreffe nicht so sehr die unmittelbare Anwendbarkeit der Gemeinschaftsbestimmungen, welche, da es sich um Verordnungen handele, nicht bestritten werden könne, sondern deren Auslegung.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erzeuge eine Norm des Gemeinschaftsrechts individuelle Rechte insoweit, als sie besondere Individualinteressen zu schützen bestimmt sei. Zwar habe der Gerichtshof in bezug auf die außervertragliche Haftung der Gemeinschaften diese Voraussetzung aufgestellt und ihre Notwendigkeit bejaht, und hinsichtlich der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten werde die Frage erstmalig aufgeworfen. Da es sich jedoch um die Auslegung einer Gemeinschaftsnorm handele, kann nach Auffassung der Kommission

zwischen den beiden Fällen kein Unterschied gemacht werden. Außerdem bringe jede andere Lösung die ernsthafte Gefahr von Abweichungen hinsichtlich der Anwendung und Tragweite des Gemeinschaftsrechts mit sich, je nachdem, in welcher Rechtsordnung es geltend gemacht würde.

Infolgedessen untersucht die Kommission, ob die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften den Schutz von Individualinteressen bezwecken.

Das, was bereits zu dem sich aus der Marktorganisation insgesamt ergebenden Preisbildungssystem gesagt worden sei, lasse erkennen, daß die daraus zu entnehmende Norm per definitionem alle Wirtschaftssubjekte schütze, einerlei, ob es sich um Käufer oder Verkäufer von Getreide handele. Hieraus müsse geschlossen werden, daß die Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation zugunsten der einzelnen ein Recht des Inhalts erzeugen, daß die Mitgliedstaaten Maßnahmen der Art, wie die AIMA sie ergriffen habe, unterlassen.

Die *fünfte Frage* gehe dahin, ob es einen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz gebe, wonach im Fall der Verletzung von Individualrechten durch Mitgliedstaaten die erlittenen finanziellen Verluste vollkommen zu ersetzen sind.

Der Gerichtshof habe bereits Gelegenheit zu der Feststellung gehabt, daß das Gemeinschaftsrecht „nicht die Befugnis der zuständigen nationalen Gerichte [beschränkt], unter mehreren nach der innerstaatlichen Rechtsordnung in Betracht kommenden Wegen diejenigen zu wählen, welche zum Schutz der durch das Gemeinschaftsrecht gewährten individuellen Rechte geeignet erscheinen" (EuGH 4. April 1968 — Gebrüder Lück 34/67 — Slg. 1968, 364). Dies bedeute, daß das innerstaatliche Recht Verfahren vorsehen müsse, nach denen die sich aus Gemeinschaftsvorschriften ergebenden Rechte geschützt werden können. Eine entsprechende Verpflichtung der Mitgliedstaaten folge bereits daraus, daß die Rechtsnorm das geschützte Interesse in den Rang eines „Rechts" erhoben habe.

Der Gerichtshof habe bereits (im Urteil vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68, Salgoil — Slg. 1968, 680, 693) entschieden, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts „die Behörden und insbesondere die zuständigen Gerichte der Mitgliedstaaten dazu [verpflichten], die Interessen der durch eine etwaige Verletzung der genannten Vorschriften betroffenen einzelnen zu wahren."

Es scheine also nicht einmal notwendig, auf Artikel 5 EWG-Vertrag zurückzugreifen, um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu begründen, ein System zum Schutz der den einzelnen durch Gemeinschaftsvorschriften eingeräumten Rechte vorzusehen. Was den Umfang dieses Schutzes angehe, so forderten die Grundsätze der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts einen geeigneten und wirksamen Schutz, wobei jedoch das Gemeinschaftsrecht im übrigen hinsichtlich des gewählten Verfahrens indifferent sei.

In der Sitzung vom 18. November 1975 haben Herr Russo, vertreten durch die Rechtsanwälte Cappelli und De Caterini, die italienische Regierung, vertreten durch Herrn Marzano, und die Kommission, vertreten durch Herrn Marenco, mündliche Ausführungen gemacht.

In der Sitzung haben die Beteiligten folgendes neu vorgetragen:

Nach Auffassung der *italienischen Regierung* ist die dritte Frage die Kernfrage, da ihre Verneinung den Gerichtshof der Notwendigkeit enthebe, auf die anderen Fragen zu antworten.

Bei dieser Frage gehe es darum, ob die gemeinschaftliche Regelung dem einzelnen Anspruch auf ein bestimmtes Preisniveau gebe.

Man könne aber den Hartweizenerzeugern kein Recht von dieser Tragweite zuerkennen. Nehme man an, die Normen des Gemeinschaftsrechts über die gemeinsame Marktorganisation gewährten dem einzelnen ein solches Recht, so müsse man diese Überlegung bis zur äußersten Konsequenz durchhalten. Dies bedeute vor allem, daß der Erzeuger den Gebrauch, den die Kommission von den ihr übertragenen Befugnissen macht, gerichtlich nachprüfen lassen könne; da aber die Gemeinschaftsvorschriften auch den Verbraucher schützten, müsse diesem die gleiche Möglichkeit zugestanden werden. Halte ein Verbraucher sein Recht auf einen gerechten Preis, das er ebenso habe wie der Erzeuger, für verletzt, so könne er die Gemeinschaftsorgane in Anspruch nehmen.

Die italienische Regierung macht geltend, der Erzeuger habe nach der betreffenden Gemeinschaftsregelung ein absolut geschütztes Recht allein darauf, sein Erzeugnis der Interventionsstelle zum Interventionspreis zu verkaufen. Für alles, was darüber hinausgehe, müsse man entweder annehmen, daß jeder beliebige Erzeuger oder Hersteller den Gebrauch, den die Kommission von ihren Befugnissen macht, gerichtlich prüfen lassen könne, oder aber man müsse aus den jeweils unmittelbar anwendbaren Normen diejenigen heraussuchen, die subjektive Rechte erzeugen könnten.

Nach Auffassung der italienischen Regierung wären die Konsequenzen einer Bejahung dieser Frage so unannehmbar, daß eine negative Antwort zwingend erscheine.

Zur fünften Frage verweist die italienische Regierung darauf, daß Artikel 215 EWG-Vertrag nur die Schadensersatzpflicht der Gemeinschaft regelt. Die Verantwortlichkeit des Staates gegenüber dem Bürger ergebe sich weiter zwingend aus den nationalen Rechtsordnungen. Es reiche nicht aus, daß der Gerichtshof die Schadensersatzpflicht der Staaten gegenüber den einzelnen bejahe, so wie er dies gegenüber der Gemeinschaft könne. Die mit einem solchen Urteil angestrebte Einheitlichkeit sei nicht zu erreichen. Dem Ziel einer einheitlichen Regelung ständen faktisch die in den Staaten jeweils geltenden Regeln für die Beweisführung und über den prozessualen Ausschluß von Ansprüchen entgegen.

Zur Sache selbst ist nach Auffassung der italienischen Regierung zu untersuchen, welche Befugnisse die Gemeinschaft auf dem betreffenden Gebiet, insbesondere im Falle einer Marktstörung, besitze; es seien also insbesondere die Artikel 19 und 20 der Verordnung Nr. 120/67 zu untersuchen. Dabei stelle sich heraus, daß diese Befugnisse nur für Störungen gälten, die den Gemeinsamen Markt und das Gebiet der Gemeinschaft betreffen und auf Einfuhren und Ausfuhren beruhen. Man müsse aber auch in Betracht ziehen, daß beispielsweise auch eine Verknappung in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region eine Störung sein könne.

Die italienische Regierung trägt hierzu weiter vor, es gebe keine Maßnahme, die sich nicht auf längere Sicht auf die Preise auswirke, so etwa eine Erhöhung der Beamtengehälter, eine Änderung der Besteuerungsgrundlagen usw. Wenn nun aber den Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation keine Zuständigkeit mehr verbleibe, so folge daraus, daß sie auf keinem der von einer solchen Marktorganisation geregelten Gebiet mehr Maßnahmen ergreifen dürften, und zwar auch nicht auf dem der Konjunkturpolitik.

Die italienische Regierung hält es für erforderlich festzustellen, daß nationale Maßnahmen, die weder den Warenverkehr noch die Preisbildung auf dem europäischen Markt beeinträchtigen — daß dies nicht der Fall sei, habe die Kommission in der Rechtssache 40/75 (Bertrand) für die Maßnahmen der AIMA festgestellt —, nicht gegen die gemeinschaftlichen Vorschriften verstoßen könnten.

Sonst müßte die zuständige nationale Behörde sich in allen Fällen an die Gemeinschaftsbehörden wenden, wenn in einem Land, einer Region oder sogar nur in einer Stadt Mangel an einem Marktordnungserzeugnis bestehe; dies gelte sogar dann, wenn der Mangel nicht auf einem der in den Artikeln 19 und 20 der Verordnung Nr. 120/67 vorgesehenen Gründe beruhe. Ein solches Ergebnis widerspreche dem gesunden Menschenverstand, da es beispielsweise jede Wohltätigkeitsmaßnahme verhindere, etwa den Ankauf von Vorräten und deren Verteilung an wirtschaftlich Schwache, wodurch ebenfalls Auswirkungen auf die Preise einträten.

Das von der Kommission beschlossene Exportverbot für Hartweizen habe das italienische Problem gewiß nicht gelöst. Die italienische Regierung untersucht, ob die Kommission den Verbraucherpreis hätte senken können. Hierzu ist sie der Auffassung, Artikel 103 EWG-Vertrag sei weiterhin nützlich, solange es auf einem Gebiet noch keine gemeinsame Wirtschaftspolitik gebe, auf dem Konjunkturmaßnahmen sich auf anderer Ebene als auf derjenigen der Erzeugung und des Vertriebs von Weizen auswirkten. Man könne sich keine auf Industrieprodukte beschränkte Konjunkturmaßnahme vorstellen, durch die der Markt für Agrarerzeugnisse nicht berührt werde.

Die italienische Regierung ist deshalb der Auffassung, die Gemeinschaft sei nicht zuständig, bei anderen als den in den gemeinschaftlichen Vorschriften vorgesehenen Situationen Rechtsnormen zu setzen oder durch Interventionen einzugreifen.

Die *Kommission* hat in der Sitzung insbesondere betont, der Gerichtshof habe sein Urteil in der Rechtssache Galli mit dem Vorhandensein einer gemeinsamen Marktorganisation begründet und nicht allein damit, daß die Festsetzung von Höchstpreisen ein Handelshindernis habe darstellen können.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. Dezember 1975 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 2. Mai 1975, beim Gerichtshof eingegangen am 7. Juli 1975, hat die Pretura Bovino gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag verschiedene Fragen zur Auslegung der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. 1967, 2269) vorgelegt. Diese Fragen sind aus Anlaß einer Schadensersatzklage eines italienischen Hartweizenerzeugers gegen die Staatliche Stelle für Interventionen auf dem Agrarmarkt (AIMA) gestellt worden. Der Erzeuger behauptet, er sei dadurch rechtswidrig geschädigt worden, daß die AIMA auf dem Weltmarkt bedeutende Mengen Hartweizen aufgekauft habe, um sie den italienischen Teigwarenherstellern deutlich unter dem Einkaufspreis und sogar unter dem nach den Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide festgesetzten Interventionspreis weiterzuverkaufen.

2 Diese von der italienischen Regierung im Rahmen ihrer Inflationsbekämpfungspolitik ergriffene Maßnahme war dazu bestimmt, die Teigwarenindustrie zu Preisen zu versorgen, die trotz der für die Endprodukte auf der Groß- und Einzelhandelsstufe festgelegten Höchstpreise eine rentable Produktion gewährleisteten. Sie wurde zu einem Zeitpunkt ergriffen, als die Weltmarktpreise merklich über den nach den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgesetzten Preisen lagen und jede Ausfuhr von Hartweizen, für den die gemeinschaftliche Erzeugung unter dem Verbrauch liegt, nach Drittländern verboten worden war. Aus den Akten ergibt sich einerseits, daß der Wiederverkaufspreis der AIMA für die Teigwarenindustrie ungefähr 13 000 Lire/dz betrug, also unter dem Richtpreis von etwa 16 400 Lire und selbst unter dem Interventionspreis von etwa 15 000 Lire lag, und daß andererseits der Kläger des Ausgangsverfahrens für einen im Januar 1975 verkauften Posten Hartweizen 17 000 Lire/dz erzielte.

3 Die ersten beiden Fragen des nationalen Gerichts gehen im wesentlichen dahin, ob es mit der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vereinbar ist, daß ein Mitgliedstaat Hartweizen auf dem Weltmarkt ankauft und unter dem Einkaufspreis, ja sogar unter dem Interventionspreis weiterverkauft. Die dritte, vierte und fünfte Frage betreffen die individuelle Rechtsstellung der Wirtschaftssubjekte bei unberechtigten Eingriffen eines Staates in die durch die gemeinsame Marktorganisation vorgesehenen Preisbildungsmechanismen und die Folgerungen, die zu ziehen sind, wenn durch ein solches Eingreifen den Wirtschaftssubjekten durch die gemeinschaftliche Regelung gewährte Rechte verletzt werden.

4 Diese Fragen werden aufgrund einer mit marktkonformen Mitteln durchgeführten Intervention des Staates auf dem Getreidemarkt vorgelegt, die nicht unmittelbar die Preisbildung auf diesem Markt beeinflussen, sondern den Preisanstieg für gewisse Nahrungsmittel aus Hartweizen auf der Ebene des Verbrauchers bremsen sollte.

5 Eine solche Intervention eines Mitgliedstaates ist mit der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide nur vereinbar, soweit sie nicht die Ziele oder das Funktionieren dieser Organisation gefährdet. Da es eines der Hauptziele der Marktorganisation ist, den Erzeugern einen zum Richtpreis tendierenden Preis zu garantieren, wird dieses Ziel dadurch gefährdet, daß die Tätigkeit der nationalen Stelle geeignet ist, die Marktbedingungen zu beeinflussen und ein Fallen der Preise unter dieses Niveau hervorzurufen. Daraus ist zu schließen,

daß es mit der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide unvereinbar ist, wenn ein Mitgliedstaat Hartweizen auf dem Weltmarkt aufkauft und anschließend auf dem Gemeinsamen Markt unter dem Richtpreis weiterverkauft.

6 Dies bedeutet jedoch nicht, daß ein bestimmter Erzeuger, der seine Erzeugnisse zu Preisen über dem Richtpreis verkauft und daher die Vorteile erlangt hat, deren Verwirklichung das Ziel der Verordnung ist, einen Schaden geltend machen könnte; denn der einzelne Erzeuger hat auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Regelung nur Anspruch darauf, daß er nicht daran gehindert wird, einen Preis zu erzielen, der in der Nähe des Richtpreises und jedenfalls nicht unter dem Interventionspreis liegt. Die Verordnung Nr. 120/67 verfolgt gerade das Ziel, die Entwicklung der gemeinschaftlichen landwirtschaftlichen Erzeugung vor dem Auf und Ab der Weltmarktpreise zu schützen, um dadurch der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Märkte mittels gemeinschaftlicher Abschöpfungen und Erstattungen zu stabilisieren, die das Funktionieren des gemeinsamen Agrarmarktes gegen die Risiken des Weltmarktes abschirmen.

7/9 Diese Verordnung will also den Betroffenen nicht das Recht garantieren, aus den Zufällen der Konjunkturentwicklung Gewinn zu ziehen, wenn das Weltpreisniveau unter demjenigen liegt, das für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Marktorganisation als wünschenswert angesehen wird. Der einzelne Landwirt kann deshalb nicht geltend machen, nach den Maßstäben des Gemeinschaftsrechts einen Schaden erlitten zu haben, wenn der von ihm tatsächlich am Markt erzielte Preis den Richtpreis übersteigt. Es ist Sache der nationalen Gerichte, nach den Umständen des jeweiligen Falles zu entscheiden, ob einem einzelnen Erzeuger ein solcher Schaden entstanden ist. Ist ein solcher Schaden infolge der Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstanden, so ist der betreffende Staat verpflichtet, gegenüber dem Geschädigten im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Rechts über die Staatshaftung die Folgen zu tragen.

Kosten

10 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Pretura Bovino mit Beschluß vom 2. Mai 1975 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide sind wie folgt auszulegen:

a) Es ist mit der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide unvereinbar, wenn ein Mitgliedstaat Hartweizen auf dem Weltmarkt aufkauft und anschließend auf dem Gemeinsamen Markt unter dem Richtpreis weiterverkauft.

b) Der einzelne Erzeuger hat auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Regelung Anspruch darauf, daß er nicht daran gehindert wird, einen Preis zu erzielen, der in der Nähe des Richtpreises und jedenfalls nicht unter dem Interventionspreis liegt.

c) Ist einem einzelnen Erzeuger durch eine das Gemeinschaftsrecht verletzende Intervention eines Mitgliedstaates ein Schaden entstanden, so ist der betreffende Staat verpflichtet, gegenüber dem Geschädigten im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Rechts über die Staatshaftung die Folgen zu tragen.

Lecourt Monaco Kutscher

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Januar 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt