In den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74

FIRMA KURT KAMPFFMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, Hamburg,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WILHELM WERHAHN HANSAMÜHLE, Neuss/Rhein,

FIRMA LUDWIGSHAFENER WALZMÜHLE ERLING KG, Ludwigshafen/Rhein,

FIRMA HEINRICH AUER MÜHLENWERKE KGAA, Köln,

FIRMA PFÄLZISCHE MÜHLENWERKE GMBH, Mannheim,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röll, Festge, Horst Heemann, zugelassen in Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Huissier Félicien Jansen, 21, rue Aldringen, Luxembourg,

Klägerinnen,

gegen

EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT, vertreten durch ihre Organe, nämlich

1. den Rat der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, vertreten durch Professor Daniel Vignes, Direktor im Juristischen Dienst des Rates als Bevollmächtigten, Beistand: Herr Bernhard Schloh, Rechtsberater im Juristischen Dienst des Rates, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz, Luxembourg,

und

2. die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bâtiment CFL, place de la Gare, Luxembourg,

Beklagte,

wegen Schadensersatz nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

a) Streitgegenstand

Während die Erzeugung von Weichweizen in der Gemeinschaft hohe Überschüsse aufweist, ist die Hartweizenerzeugung in erheblichem Maße defizitär und außerdem in bestimmten Gebieten in Frankreich und Italien konzentriert.

Die Organisation des Getreidemarktes, die für Weichweizen und Hartweizen gleichermaßen gilt, basiert auf folgender Preisregelung:

Die Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 (ABl. Nr. 117 vom 19. 6. 1967, S. 2269) sieht die jährliche Festsetzung eines Richtpreises, eines Grundinterventionspreises, abgeleiteter Interventionspreise sowie eines Schwellenpreises vor.

Für Hartweizen ist darüber hinaus zur Anregung der Produktion die Festsetzung eines garantierten Mindestpreises vorgesehen und die Möglichkeit gegeben, Beihilfen für die Erzeugung zu gewähren. Nach Artikel 10 der Verordnung ist diese Beihilfe, deren Betrag für die gesamte Gemeinschaft einheitlich ist, für die Dauer des Getreidewirtschaftsjahres gleich dem Unterschied, der zu Beginn des Wirtschaftsjahres zwischen dem garantierten Mindestpreis und dem Interventionspreis besteht.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1528/71 des Rates vom 12. Juli 1971 (ABl. L 162 vom 20. 7. 1971, S. 1) sieht für Hartweizen die Festsetzung eines einzigen abgeleiteten Interventionspreises vor, der gleich dem niedrigsten, sich aus der Anwendung der Verordnung Nr. 120/67 ergebenden Preis ist.

Die Verordnung Nr. 796/72 des Rates vom 17. April 1972 (ABl. L 94 vom 21. 4. 1972, S. 7) hat den Grundinterventionspreis für Hartweizen beseitigt und ihn durch einen einzigen Interventionspreis ersetzt, der dem niedrigsten abgeleiteten Interventionspreis entspricht.

Trotz der stark defizitären Hartweizenerzeugung in der Gemeinschaft können die französischen und italienischen Hartwei-

zengrießmühlen wegen ihrer relativen Nähe zu den Anbaugebieten 80 % ihres Bedarfs auf dem Markt der Gemeinschaft decken.

Diese Situation hatte die deutschen Hartweizengrießmühlen bereits veranlaßt, eine Schadensersatzklage nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Gemeinschaft zu erheben (Rechtssachen 63 bis 69/72).

In der Klageschrift hieß es, ursächlich für diesen im Laufe des Getreidewirtschaftsjahres 1971/72 entstandenen Schaden sei die mangelhafte, unvernünftige und rechtswidrige Regelung der gemeinsamen Organisation des Getreidemarktes — insbesondere für Hartweizen —, als deren Folge sich ergeben habe, daß die deutschen Hartweizengrießmühlen gezwungen gewesen seien, ihr Getreide (aus Drittländern eingeführten Hartweizen) zum Schwellenpreis anzukaufen, während ihre französischen und italienischen Konkurrenten dank des Systems der aus öffentlichen Mitteln gezahlten Beihilfen einheimischen Hartweizen zum Interventionspreis oder zu einem in dessen Nähe liegenden Preis hätten erwerben können.

Diese Wettbewerbsverzerrung habe die Klägerinnen 20 % des von den Teigwarenherstellern gebildeten deutschen Hartweizengrießmarktes gekostet, und zwar hauptsächlich zugunsten der französischen Unternehmen. In erster Linie hatten die Klägerinnen ihren Schadenersatzanspruch auf ein Verschulden der Gemeinschaftsorgane gestützt, das insbesondere darin zu sehen sei, daß diese den Interventionspreis für französischen und italienischen Hartweizen zu niedrig oder den Schwellenpreis für aus Drittländern eingeführten Hartweizen zu hoch festgesetzt hätten.

Der Gerichtshof hat im Urteil vom 13. November 1973 in diesen Rechtssachen (Slg. 1973, 1229) die Klagen mit der Begründung abgewiesen, die angegriffene Regelung sei nicht rechtswidrig. In diesem Urteil hat der Gerichtshof jedoch folgendes ausgeführt: „Der Rat hat es ... zwar unterlassen, einen Ausgleich für die Nachteile zu schaffen, die die deutschen Grießmühlen möglicherweise mittelbar dadurch erlitten, daß ihren französischen Konkurrenten aus der Anwendung des vorgeschriebenen Systems vielleicht Vorteile erwuchsen; durch dieses Versäumnis können die fraglichen Vorschriften jedoch nicht rechtswidrig werden, denn der Rat brauchte in der fraglichen Zeit und angesichts der konkreten Begleitumstände bei ihrem Erlaß nicht zu prüfen, ob Umstände so besonderer Art der Anwendung von Bestimmungen entgegenstanden, die sich unter normalen Umständen bewährt hatten."

Die vorliegenden Klagen der bereits an den vorgenannten Rechtssachen beteiligt gewesenen deutschen Grießmühlen sind darauf gerichtet, von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Wiedergutmachung des Schadens zu erlangen, den die Klägerinnen angeblich im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 als Folge der Preis- und Beihilferegelung für Hartweizen in der Gemeinschaft erlitten haben.

Diese neue Regelung habe erneut eine Diskriminierung und eine Schädigung der deutschen Hartgrießmühlen zur Folge gehabt, da die Organe der Gemeinschaft auf diesem Gebiet ihre — bereits in den vorausgegangenen Rechtssachen angegriffene — Politik fortgesetzt hätten. Die Organe hätten den Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Schwellenpreis oder dem Richtpreis, der angesichts des defizitären Marktes und der besonderen Lage auf dem französischen Markt die entscheidende Ursache der Diskriminierung sei, sogar noch vergrößert.

Da der französische Markt den deutschen Hartgrießmühlen auch weiterhin im wesentlichen verschlossen bleibe und sie praktisch darauf angewiesen seien, ihren gesamten Bedarf an Hartweizen in dritten Ländern auf der Basis des Schwellenpreises oder zum Weltmarktpreis zu decken, während sich ihre französischen

Konkurrenten bis zu 80 % mit einheimischem Hartweizen auf der Basis des Interventionspreises oder zu einem etwas höheren Preis versorgen könnten, sei mit Sicherheit vorauszusehen gewesen, daß die Klägerinnen auch im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 erneut Schaden erleiden würden. Dieser bestehe darin, daß die französischen Hartgrießmühlen — möglicherweise in einem noch stärkeren Maße als bisher — ihre deutschen Konkurrenten vom deutschen Hartweizengrießmarkt verdrängen und sie durch Preisunterbietungen zwingen würden, den deutschen Hartgrieß mit Verlust zu verkaufen, um nicht noch größere Einbußen an ihren Marktanteilen zu erleiden.

Die Klägerinnen weisen darauf hin, daß sowohl die deutschen Hartgrießmühlen wie auch sämtliche Hartgrießmühlen der Gemeinschaft bei der Kommission Proteste erhoben hätten, noch bevor die Organe der Gemeinschaft die fragliche Regelung für das Wirtschaftsjahr 1974/75 getroffen hätten. Ferner hätten die deutschen Hartgrießmühlen anläßlich eines Gesprächs mit der Kommission ihren Standpunkt dargelegt und darauf hingewiesen, daß es ihnen nicht möglich sei, französischen Hartweizen zu kaufen, weshalb sie die Beseitigung des vorgesehenen Unterschiedes zwischen Interventions- und Richtpreis für Hartweizen gefordert hätten.

b) Hartweizenpreise im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75:

Richtpreis: 182,83 RE je Tonne (Verordnung [EWG] Nr. 1126/74 des Rates vom 29. April 1974 — ABl. L 128, S. 14)

einziger Interventionspreis: 166,83 RE je Tonne (Verordnung [EWG] Nr. 1128/74 des Rates vom 29. April 1974 — ABl. L 128, S. 17)

Schwellenpreis: 180 RE je Tonne (Verordnung [EWG] Nr. 1427/74 des Rates vom 4. Juni 1974 — ABl. L 151, S. 1)

garantierter Mindestpreis: 196,83 RE je Tonne (Verordnung [EWG] Nr. 1126/74 des Rates).

Höhe der für die Hartweizenerzeugung gewährten Beihilfe:

30 RE je Tonne (Unterschied zwischen dem garantierten Mindestpreis und dem einzigen Interventionspreis) (Verordnung [EWG] Nr. 1524/74 des Rates vom 17. Juni 1974 — ABl. L 164, S. 6).

Ab 7. Oktober 1974 gültige Hartweizenpreise:

Richtpreis: 191,97 RE je Tonne

einziger Interventionspreis: 175,17 RE je Tonne

garantierter Mindestpreis: 205,17 RE je Tonne (Verordnung [EWG] Nr. 2496/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 — ABl. L 268, S. 1);

Schwellenpreis: 189,10 RE je Tonne (Verordnung [EWG] Nr. 2518/74 der Kommission vom 4. Oktober 1974 — ABl. L 270, S. 1).

c) Verfahren

Die Klagen vom 15. Juli 1974 sind am 25. Juli 1974 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat am 18. September 1974 beschlossen, die vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung zu verbinden.

Mit Schriftsätzen nach Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, eingereicht am 1. Oktober 1974, haben der Rat und die Kommission beim Gerichtshof eine Vorabentscheidung über eine prozeßhindernde Einrede beantragt.

Zu dieser Einrede haben die Klägerinnen mit einem am 6. November 1974 eingegangenen Schriftsatz Stellung genommen.

Der Gerichtshof hat am 20. November 1974 beschlossen, die Entscheidung über die Einrede der Beklagten dem Endurteil vorzubehalten.

Die Parteien haben mehrere vom Gerichtshof gestellte Fragen schriftlich beantwortet.

Sodann hat der Gerichtshof mit Beschluß vom 29. Oktober 1975 angeordnet, als Zeugen zu vernehmen:

1. A — Herrn Pegler, Prokurist der Firma Kampffmeyer France, Paris,

   B — Herrn Wilhelm Klees, Prokurist der Firma A. C. Toepfer, Hamburg,

   C — Herrn Peter Schnitt, Geschäftsführer der Firma Deutsche Getreide- und Futtermittel-Handelsgesellschaft mbH, Hamburg,

   D — Herrn Richard Zadow, Prokurist der Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss,

   zu den nachstehenden Fragen:

   a) Haben Sie sich bereits im Monat April 1974 bemüht, französischen Hartweizen der Ernte 1974 zu kaufen, und welche Erfahrungen haben Sie dabei gemacht?

   b) Haben Sie Anhaltspunkte für die Annahme, daß die französischen Hartgrießmühlen sich zu niedrigeren Preisen mit Hartweizen eindekken konnten, als die hinter Ihnen stehenden Firmen sie bezahlen mußten?

   c) Bestand ein Unterschied zwischen den Bedingungen, zu denen französischer Weichweizen der Ernte 1974 nach Deutschland exportiert wurde, und denjenigen für den Export von französischem Hartweizen?

2. E — Herrn Schulten, Prokurist der Firma Birkel, Stuttgart-Endersbach,

   F — Frau Marianne Riehm, Geschäftsführerin der Teigwarenfabrik 3 Glocken GmbH, Weinheim,

   G — Herrn Hubert Kohlschein, Direktor der Firma Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA,

   H — Herrn Lorenz, Prokurist der Firma Ludwigshafener Walzmühle Erling KG,

   zu den nachstehenden Fragen:

   a) Bestand ein erheblicher Unterschied zwischen den Angeboten über Hartweizengrieß, welche die französischen Hartgrießmühlen oder ihre Verkaufsvertreter machten, und den Angeboten der deutschen Hartgrießmühlen?

   b) Welche Größenordnung erreichten diese Unterschiede und um welche Mengen an Hartgrieß ging es?

   c) Haben Sie Anhaltspunkte, die diese Unterschiede erklären können?

Mit am 19. November 1975 eingereichtem Schriftsatz hat die Kommission Gegenbeweis zu Punkt 1 b dieses Beweisbeschlusses durch Vorlage von Urkunden und durch Zeugenvernehmung angeboten.

Mit Beschluß vom 20. November 1975 hat der Gerichtshof angeordnet, als Zeugen zu hören:

A — Herrn Hans Joachim Winkler, Verwaltungsrat bei der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, rue de la Loi 200, Brüssel,

B — Herrn André Lacroix, fondé de pouvoir, Grands Moulins de Strasbourg, 61, Avenue de Jena, Paris XVI^{e},

C — Herrn Goldstein, Direktor, Semoulerie de Normandie, 9, Boulevard de Croisset, 76042 Rouen-Cedex,

und sie zur obengenannten Frage zu vernehmen.

Auf Antrag der Klägerinnen hat der Gerichtshof noch Herrn Hans Werle junior, Firma Einfuhrhandel, Mannheim, als Zeugen vernommen.

Die Zeugenvernehmung hat vor der Ersten Kammer des Gerichtshofes in der Sitzung vom 4. Dezember 1975 stattgefunden.

II — Anträge der Parteien

Klageschrift

Die *Klägerinnen* beantragen,

1. festzustellen, daß die Gemeinschaft verpflichtet ist, den Klägerinnen den Schaden zu ersetzen beziehungsweise für den Schaden eine Entschädigung in angemessenem Umfange zu zahlen, den sie im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 als Folge der Preis- und Beihilfe-Regelungen für Hartweizen in der Gemeinschaft in folgenden Verordnungen erleiden:
   a) Verordnung EWG Nr. 1126/74 des Rates vom 29. April 1974 — ABl. L 128 vom 10. Mai 1974, S. 14;
   b) Verordnung EWG Nr. 1128/74 des Rates vom 29. April 1974 — ABl. L 128 vom 10. Mai 1974, S. 17;
   c) Verordnung EWG Nr. 1427/74 des Rates vom 4. Juni 1974 — ABl. L 151 vom 8. Juni 1974, S. 1;
   d) Verordnung EWG Nr. 1524/74 des Rates vom 17. Juni 1974 — ABl. L 164 vom 20. Juni 1974, S. 6;
2. der Beklagten die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

In ihrer schriftsätzlichen Stellungnahme zur Einrede der Unzulässigkeit beantragen die Klägerinnen,

1. die Gemeinschaft zu verurteilen,
   a) der Klägerin der Rechtssache 56/74 einen Schadensersatz in Höhe von 817 570,80 DM
   b) der Klägerin der Rechtssache 57/74 einen Schadensersatz in Höhe von 48 951 DM
   c) der Klägerin der Rechtssache 58/74 einen Schadensersatz in Höhe von 351 085,50 DM
   d) der Klägerin der Rechtssache 59/74 einen Schadensersatz in Höhe von 122 470,92 DM
   e) der Klägerin der Rechtssache 60/74 einen Schadensersatz in Höhe von 295 219,26 DM

   zu zahlen;
2. festzustellen, daß die Gemeinschaft darüber hinaus verpflichtet ist, den Klägerinnen den Schaden zu ersetzen beziehungsweise für den ihnen zugefügten Schaden eine Entschädigung in angemessenem Umfange zu zahlen, die sie über die in dem Antrag zu 1 bezifferten Beträge hinaus in der Vergangenheit erlitten haben, und weiterhin die Schäden zu ersetzen, die sie in Zukunft im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 als Folge der Preis- und Beihilfe-Regelungen für Hartweizen in der Gemeinschaft in den in der Klageschrift unter a bis d genannten Verordnungen sowie in
   e) Verordnung (EWG) Nr. 2496/74 des Rates vom 2. Oktober 1974 — ABl. L 268, S. 1;
   f) Verordnung (EWG) Nr. 2518/74 der Kommission vom 4. Oktober 1974 — ABl. L 270, S. 1

   durch Produktions- und Preisverluste bei der Verarbeitung von Hartweizen und dem Absatz von Hartweizengrieß erleiden;
3. den Beklagten die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

In der Erwiderung ist dieser Antrag zu 1 wie folgt abgeändert:

Die Klägerinnen beantragen, die Gemeinschaft zu verurteilen,

a) der Klägerin der Rechtssache 56/74 einen Schadensersatz in Höhe von 1 876 601,22 DM
b) der Klägerin der Rechtssache 57/74 einen Schadensersatz in Höhe von 164 427,95 DM
c) der Klägerin der Rechtssache 58/74 einen Schadensersatz in Höhe von 783 257,67 DM
d) der Klägerin der Rechtssache 59/74 einen Schadensersatz in Höhe von 358 735,23 DM
e) der Klägerin der Rechtssache 60/74 einen Schadensersatz in Höhe von 625 008,46 DM

zu zahlen.

Mit in der Sitzung überreichtem Schriftsatz haben die Klägerinnen ihre früheren Anträge wie folgt abgeändert:

Sie beantragen,

1. die Gemeinschaft zu verurteilen
   a) der Klägerin der Rechtssache 56/74 einen Betrag von 2 135 611,50 DM
   b) der Klägerin der Rechtssache 57/74 einen Betrag von 261 747 DM
   c) der Klägerin der Rechtssache 58/74 einen Betrag von 833 621,35 DM
   d) der Klägerin der Rechtssache 59/74 einen Betrag von 562 625,80 DM
   e) der Klägerin der Rechtssache 60/74 einen Betrag von 773 934,92 DM

   nebst — für alle Klägerinnen — 8 % Zinsen seit dem 1. August 1975 zu zahlen;
2. festzustellen, daß die Gemeinschaft darüber hinaus verpflichtet ist, der Klägerin den Schaden zu ersetzen beziehungsweise für den ihr zugefügten Schaden eine Entschädigung in angemessenem Umfange zu zahlen, den sie über den in dem Antrage zu 1 bezifferten Betrag hinaus im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 als Folge der Preis- und Beihilferegelungen für Hartweizen in der Gemeinschaft in den Verordnungen, die in den früheren Schriftsätzen zitiert worden sind, durch Produktions- und Absatzverluste bei der Verarbeitung von Hartweizen und dem Absatz von Hartweizengrieß erlitten hat;
3. den Beklagten die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

Die *Kommission und der Rat* beantragten in ihren Schriftsätzen nach Artikel 91 der Verfahrensordnung,

1. über die Zulässigkeit der Klagen gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung vorab zu entscheiden;
2. die Klagen als unzulässig abzuweisen;
3. die Klägerinnen zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

In ihren Klagebeantwortungen beantragen sie:

— in erster Linie:
  — Abweisung der von den Klägerinnen mit Schriftsatz vom 4. November 1974 vorgenommenen Klageänderungen als unzulässig;
  — Abweisung der ursprünglichen Klageanträge als unzulässig, hilfsweise als unbegründet;
— in zweiter Linie (für den Fall der Zulässigkeit der Klageänderungen):
  — Abweisung der sich aus dem Schriftsatz vom 4. November 1974 ergebenden Klageanträge als unzulässig, hilfsweise als unbegründet;
  — in allen Fällen Verurteilung der Klägerinnen, die Verfahrenskosten zu tragen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Zur Zulässigkeit

In seinem Schriftsatz nach Artikel 91 der Verfahrensordnung erhebt der *Rat* die Einrede der Unzulässigkeit. Wegen eines Schadens, der sich aus der Festsetzung der Preise für ein Wirtschaftsjahr ergeben solle, könne nicht Schadensersatzklage erhoben werden, noch bevor dieses Wirtschaftsjahr begonnen habe.

Sollten die Klägerinnen in der im deutschen Recht bekannten Feststellungsklage einen Verfahrensweg sehen, der ihnen die Möglichkeit gebe, im voraus vor dem tatsächlichen Eintritt des Schadens die Zusicherung eines Ersatzes für den behaupteten Schaden zu erlangen, müsse geprüft werden, ob sich dieser Verfahrensweg mit den im EWG-Vertrag vorgesehenen Rechtsbehelfen, insbesondere mit der Klage nach Artikel 215, vereinbaren lasse.

Diese Prüfung ergebe, daß die Klage nach Artikel 215 EWG-Vertrag auf einer

Schadensersatzpflicht beruhe, während die Feststellungsklage nur die Feststellung einer rechtlichen Beziehung zum Ziel habe, ohne daß im Augenblick eine konkrete Folgerung daraus gezogen werde. Während ferner Artikel 215 den „verursachten Schaden" betreffe, habe die Feststellungsklage nicht die gegenwärtigen Folgen zum Gegenstand, da der Schaden nur möglicherweise eintrete.

Diese Unterschiede machten es unmöglich, die Feststellungsklage der Gemeinschaftsrechtsordnung zuzuordnen.

Schließlich lasse sich noch bezweifeln, ob es in der Absicht der Klägerinnen liege, Schadensersatz zu erlangen. Sie würden nämlich nicht verbergen, daß es ihnen in Wirklichkeit darum gehe, die Gemeinschaftsorgane im Wege der Feststellung einer Schadensersatzpflicht zu veranlassen, so rasch wie möglich die betreffende Regelung zu ändern (vgl. S. 5 der Klageschrift). Wenn dies die wirkliche Absicht der Klägerinnen sei, so könne der Rat nicht umhin, einen anderen Unzulässigkeitsgrund geltend zu machen, nämlich den des Verfahrensmißbrauchs.

Nach Ansicht der *Kommission* bestünden derart grundsätzliche Einwände, daß es gerechtfertigt erscheine, einen Antrag auf Vorabentscheidung über die Zulässigkeit der Klagen zu stellen. Bei der Formulierung ihrer Klageanträge in Form von Feststellungsklagen hätten sich die Klägerinnen an einem typisch deutschen prozeßrechtlichen Instrument orientiert, das im Gemeinschaftsrecht nicht bekannt sei. Artikel 178 in Verbindung mit Artikel 215 EWG-Vertrag lasse lediglich Leistungsklagen zu, nämlich Klagen auf Ersatz des „verursachten Schadens". Da eine Feststellungsklage im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen sei, komme es nicht darauf an, ob in den anderen Mitgliedstaaten eine derartige Klageform existiere. Die Bezugnahme auf die „allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind" (Artikel 215), betreffe die materiellen Haftungsvoraussetzungen, nicht aber die prozessuale Ausgestaltung der Klage. Auch wenn der Gerichtshof eine Umdeutung der vorliegenden Klagen in Leistungsklagen für statthaft halten sollte, seien diese ebenfalls unzulässig. Bei einer Leistungsklage auf Ersatz künftigen Schadens müsse als anspruchsbegründende Voraussetzung gefordert werden, daß ein Schaden mit Sicherheit zu erwarten sei. Der in den vorliegenden Klagen angesprochene Schaden sei nicht nur unsicher; sein Eintritt sei nach den gegebenen Umständen (Preissituation auf dem Weltmarkt) sogar völlig unwahrscheinlich.

Außerdem zielten die am 15. Juli 1974 erhobenen Klagen auf den Ersatz eines Schadens, der frühestens am 1. August 1974 (Beginn des Getreidewirtschaftsjahres) habe eintreten können. Die bloße „Möglichkeit", daß die internationalen Hartweizenpreise wieder unter den Schwellenpreis sinken würden, reiche zur Begründung eines Leistungsanspruches nicht aus. Im übrigen sei der Eintritt dieser Möglichkeit, jedenfalls im Laufe des Wirtschaftsjahres 1974/75, unwahrscheinlich.

Da der Eintritt eines künftigen Schadens nicht nur hypothetisch (nach dem eigenen Vorbringen der Klägerinnen), sondern sogar unwahrscheinlich sei, sei das rechtliche Interesse für die Klageerhebung nicht ersichtlich. Soweit im Rahmen des Artikels 215 EWG-Vertrag eine der Feststellungsklage nach deutschem Recht vergleichbare Klage grundsätzlich anzuerkennen wäre, seien daher die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt.

Das Vorbringen zur Unzulässigkeit der auf Artikel 215 EWG-Vertrag gestützten Klagen gelte mutatis mutandis auch insoweit, als sie auf Feststellung eines Entschädigungsanspruchs aus rechtswidrigem enteignungsgleichem Eingriff gerichtet seien.

In ihrer Stellungnahme zur Einrede der Unzulässigkeit tragen die *Klägerinnen* vor, es lasse sich nicht ausschließen, daß

die gegenwärtig über dem Schwellenpreis und auch über dem garantierten Mindestpreis liegenden internationalen Preise im Verlauf des Wirtschaftsjahres 1974/75 unter diese Preise sinken könnten.

Die Klägerinnen machen geltend, nach allgemeiner Rechtsauffassung sei der maßgebliche Zeitpunkt zur Beurteilung der Zulässigkeit einer Klage die Sach- und Rechtslage am Tage der letzten mündlichen Verhandlung. Deshalb sei die Frage, ob die Klagen im Zeitpunkt der Klageerhebung unzulässig gewesen seien, weil die fragliche Regelung noch nicht in Kraft getreten sei, ohne Bedeutung. Im gegenwärtigen Zeitpunkt könne aus dem Datum der Klageerhebung keine Einrede gegen die Zulässigkeit der Klage erhoben werden. Vorsorglich sei jedoch darauf hinzuweisen, daß sich die Preis- und Beihilferegelung für Hartweizen bereits im Zeitpunkt ihrer Verkündung auswirke, der vor dem Tage der Klageerhebung liege.

Das Gemeinschaftsrecht enthalte keine Vorschrift darüber, ob eine Feststellungsklage zulässig sei oder nicht; es enthalte auch nichts darüber, in welcher prozessualen Form eine Schadensersatzklage erhoben werden könne oder müsse. Die Feststellungsklage als solche liege auf dem vom Gerichtshof eingeschlagenen Weg und sollte dann zugelassen werden, wenn dadurch der Prozeßablauf beschleunigt oder vereinfacht werde und wenn so der Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit so schnell wie möglich wiederhergestellt werden könnten.

Im übrigen habe die Praxis gezeigt, daß die genaue Bestimmung des Schadens häufig einer späteren Entscheidung vorbehalten bleiben müsse, nachdem in einer vorausgegangenen Entscheidung festgestellt worden sei, daß die zur Bejahung der Haftung erforderlichen Voraussetzungen vorliegen.

Für die Zulässigkeit einer Schadensersatzklage müsse genügen, daß das schadensstiftende Ereignis, das zum Schadensersatz grundsätzlich verpflichte, bereits eingetreten und daß der Eintritt eines Schadens in Zukunft möglich sei. Unter diesen Voraussetzungen habe der Verletzte ein schutzwürdiges Interesse, die Schadensersatzpflicht des Verletzers schnellstmöglich klären zu lassen.

Im vorliegenden Fall liege das gegenwärtige schadensstiftende Ereignis, das die Schadensersatzpflicht der Gemeinschaft begründe, vor. Es bestehe einmal in der Gesamtheit der Preis- und Beihilferegelungen für Hartweizen und andererseits in den Unterlassungen der Organe der Gemeinschaft, die nichts unternommen hätten, um die Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen.

Ferner sei auch sicher, daß die Klägerinnen bis zum Ablauf des Getreidewirtschaftsjahres einen Schaden erleiden würden. Bleibe der Weltmarktpreis für Hartweizen über dem garantierten Mindestpreis, so werde sich die durch die Gewährung der Beihilfe hervorgerufene Diskriminierung über das ganze Jahr hinaus voll auswirken. Falle der Weltmarktpreis unter den Schwellenpreis, so werde sich die überhöhte Differenz zwischen Interventions- und Richt- oder Schwellenpreis zum Nachteil der deutschen Hartgrießmühlen auswirken.

Es stehe bereits fest, daß die Klägerinnen unter der seit 1. August 1974 in Kraft befindlichen Regelung einen gegenwärtigen Schaden erlitten hätten, weil die Beihilfe in unveränderter Höhe von 30 RE je Tonne gewährt worden sei.

Für die in den Monaten August und September 1974 abgesetzten Mengen Hartgrieß lasse sich die Höhe des erlittenen Schadens auf Grund einer abstrakten Schadensberechnung beziffern. Dementsprechend formulieren die Klägerinnen in diesem Sinne ihre Klageanträge neu.

Der *Rat* wendet sich in seiner Klagebeantwortung gegen diese Antragsumwandlung. Diese werde von Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung nicht gedeckt und

müsse deshalb für unzulässig erklärt werden. Diesbezüglich vertritt die *Kommission* in ihrer Klagebeantwortung dieselbe Ansicht. Die Klägerinnen hätten ihre rechtliche Argumentation völlig umgestellt. Die neuen Anträge stützten sich auf ein neu vorgebrachtes Klagemittel, und dieses beruhe nicht auf neu zutage getretenen Elementen. Im übrigen hält die Kommission an ihren bereits erhobenen prozeßhindernden Einreden fest. Sie fügt hinzu, selbst wenn man die auf Ersatz eines künftigen Schadens gerichtete Feststellungsklage im Gemeinschaftsrecht grundsätzlich anerkennen wolle, stelle sich die Frage, ob dies auch gelten solle, wenn der Schaden auf eine unrechtmäßige gesetzgeberische (normative) Maßnahme zurückgeführt werde. Angesichts der in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bestehenden Einschränkungen könne eine Gemeinschaftshaftung für normatives Unrecht nur in engen Grenzen und unter strengeren Voraussetzungen erwogen werden als die Haftung für exekutives Unrecht.

Wolle man gleichwohl im Gemeinschaftsrecht eine solche Klage zulassen, müsse dem Erfordernis einer substantiierten Darlegung des erst in Zukunft eintretenden Schadens ganz besonderes Gewicht beigemessen werden. Andernfalls könnte die Schadensersatzklage dazu mißbraucht werden, die Klagevoraussetzungen der Artikel 173 und 175 EWG-Vertrag zu umgehen.

In ihrer Erwiderung verweisen die *Klägerinnen* angesichts der Tatsache, daß der Hartweizenpreis auf dem Weltmarkt inzwischen unter den Schwellenpreis gesunken ist, auf ihren bisherigen Vortrag bezüglich der Zulässigkeit der ursprünglichen Klage. Diese Feststellungsklage habe im übrigen von vornherein die Bedeutung einer Leistungsklage gehabt.

Das Vorbringen im Schriftsatz vom 4. November 1974 und die danach ausgerichteten neuen Anträge stellten keine Klageänderung, jedenfalls keine unzulässige Klageänderung, dar. Aus der Formulierung der Klageschrift ergebe sich, daß die ursprünglichen Klagen sich ausdrücklich bereits gegen die Höhe der Beihilfe gerichtet hätten. Da die Weltmarktpreise im Zeitpunkt des späteren Schriftsatzes das Niveau des garantierten Mindestpreises überschritten hätten, sei im besonderen Maße die Beihilferegelung angegriffen worden, die sich seit August 1974, also nach Einreichung der Klage, in ihrer vollen Höhe als Diskriminierung ausgewirkt hätte. Die Verfahrensordnung schweige darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Klageänderung zulässig sei. Aus Gründen der Prozeßökonomie sei eine Klageänderung zuzulassen, wenn sie sachdienlich sei. Sollte in den Anträgen vom 4. November 1974 eine Klageänderung liegen, so müsse sie zugelassen werden, weil die Voraussetzung der Sachdienlichkeit erfüllt sei.

In ihrer Gegenerwiderung bleiben die *Beklagten* dabei, daß die Klagen in ihrer ursprünglichen, in ihrer abgeänderten und in ihrer jetzigen Form unzulässig seien.

Sie nehmen insbesondere Bezug auf die engen Voraussetzungen, unter denen nach Artikel 42 § 2 Verfahrensordnung neue Angriffs- und Verteidigungsmittel vorgebracht werden können. Der Grundsatz der Verfahrensklarheit und -sicherheit verlange, daß der Prozeßgegner nicht ohne triftigen Grund immer neuen Angriffs- und Verteidigungsmitteln ausgesetzt werde.

Die Einschränkungen, die in der Verfahrensordnung für das Vorbringen neuer Angriffsmittel vorgesehen seien, müßten a fortiori auch für eine neue Klage gelten. Die Klageschrift müsse „den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe" enthalten (Artikel 38 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung). Eine Klageänderung im Sinne eines Übergangs von der Feststellungsklage zur Leistungsklage bringe aber überdies die Änderung der Anträge mit sich, die ebenfalls in der Klageschrift enthalten sein müßten und deren Änderung nirgends vorgesehen sei.

Auch wenn nach deutschem Recht die Klageänderung möglich sein sollte, so lasse sich diese Lösung nicht auf das Gemeinschaftsrecht übertragen. Im Gegensatz zum Gemeinschaftsrecht kenne das deutsche Recht die Feststellungsklage im Schadensersatzrecht. Die von den Klägerinnen geltend gemachten Grundsätze der „Prozeßwirtschaftlichkeit" und der „Sachdienlichkeit" kämen erst dann in Betracht, wenn der Übergang zu einer anderen Klageart überhaupt zulässig sei. Im vorliegenden Falle könnten sie daher nicht durchgreifen.

Zur Begründetheit

A — Klageschrift

Zum Sachverhalt

Die Klägerinnen tragen nach einer Untersuchung der anwendbaren Verordnungen und einer Analyse der Lage auf dem Hartweizenmarkt vor, die Preis- und Beihilferegelung für das Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 sei besonders dadurch gekennzeichnet, daß die Preise für Weichweizen um 4 bis 6 %, bei Hartweizen der Mindestpreis um 26,7 %, der Interventionspreis um 41,3 %, der Richt- und Schwellenpreis um 36,5 % erhöht, dagegen die Beihilfen um 19,42 % ermäßigt worden seien. Die Preise für Hartweizen überstiegen nunmehr die Preise für Weichweizen um mehr als 50 %.

Was die Entwicklung der Unterschiede seit 1967/68 zwischen dem Interventionspreis einerseits und den Richt- und Schwellenpreisen andererseits anlange, sei festzustellen, daß der Unterschied für Weichweizen von 7,50 RE je Tonne auf 11,81 RE je Tonne (Grundinterventionspreis — Richtpreis) bzw. von 5,63 RE je Tonne auf 8,97 RE je Tonne (Grundinterventionspreis — Schwellenpreis) gestiegen sei.

Der Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Richtpreis für Hartweizen sei im Durchschnitt von 10 RE je Tonne auf 16 RE je Tonne und der Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Schwellenpreis von 8,87 RE je Tonne (1967/68 — 1970/71) auf 13,17 RE je Tonne (1974/75) gestiegen.

Hinsichtlich der Hartweizenerzeugung in Frankreich und Italien tragen die Klägerinnen vor, die Anbauflächen, insbesondere in Frankreich, sowie die Hektarerträge seien im Lauf der letzten Jahre stark gestiegen (Anlagen 3 bis 5).

Die Lage hinsichtlich des Bedarfs und der Eindeckungsmöglichkeiten der französischen und italienischen Hartweizenmühlen habe sich nicht wesentlich geändert und es sei zu erwarten, daß die Verhältnisse im Wirtschaftsjahr 1974/75 gleich blieben, obwohl sich die Anbaufläche um 15 000 ha (10 %) erhöht habe; der Hartweizenmarkt in Frankreich und Italien werde weiterhin ein defizitärer Markt bleiben.

Andererseits seien die Möglichkeiten der Hartgrießmühlen dieser Länder so hoch, ihren Bedarf aus der eigenen Ernte zu decken (bis zu 80 % und regional mehr), daß sich diese Eindeckungsmöglichkeit in der Kalkulation dieser Mühlen entscheidend zu ihren Gunsten und somit zum Nachteil der deutschen Hartgrießmühlen auswirke, die ihren Bedarf durch Einfuhren aus Drittländern zu höheren Preisen decken müßten.

Zur Lage der deutschen Hartgrießmühlen sei zu bemerken, daß sich der Bedarf und Verbrauch an Hartgrieß nicht verändert habe, während die Vermahlung von Hartweizen durch deutsche Hartgrießmühlen seit dem Jahre 1968 laufend in einem außergewöhnlichen Umfang zurückgegangen sei (Anlage 6 a).

Dieser Rückgang der Vermahlung und die Verringerung der Marktanteile der deutschen Hartgrießmühlen habe seine Ursache unbestritten in den steigenden Einfuhren von Hartgrieß aus Italien und aus Frankreich (vgl. Klageschrift S. 20). Die deutschen Hartgrießmühlen, deren Ausfuhr an Hartgrieß ebenfalls zuge-

nommen habe, hätten ihren Bedarf an Hartweizen bis 1973 fast ausschließlich in Drittländern gedeckt, mit Ausnahme geringer Einfuhren aus Frankreich (S. 22).

Die Preisentwicklung für Weichweizen auf dem Weltmarkt tendiere — nach einer ungewöhnlichen Hausse bis Februar 1974 — auf ein Niveau unterhalb des Schwellenpreises.

Der internationale Markt für Hartweizen habe sich in gleicher Weise entwickelt. Die internationalen Preise hätten zwar zunächst (ab August 1973) den Schwellenpreis überstiegen, gingen aber ständig zurück, und es sei zu erwarten, daß sie im Verlauf des Getreidewirtschaftsjahres 1974/75 den Schwellenpreis unterschreiten würden. Nach Beginn des Getreidewirtschaftsjahres 1973/74 hätte die internationale Hausse für Hartweizen auf die Preisnotierungen an den italienischen und französischen Börsen durchgeschlagen; dies gebe jedoch keinen Aufschluß darüber, welche Preise von den französischen und italienischen Hartgrießmühlen für die Ernte 1973 tatsächlich gezahlt worden seien. Es seien nur geringe Mengen der nationalen Erzeugung an die Börsen und Märkte gelangt. Daher sei anzunehmen, daß die französischen Hartgrießmühlen, insbesondere im Pariser Becken, wie in den vergangenen Jahren ihren Bedarf noch vor Beginn des Getreidewirtschaftsjahres, also im Frühjahr 1973, als die Hausse am Weltmarkt sich noch nicht auf den Hartweizenmarkt der Gemeinschaft ausgewirkt habe, zu Preisen hätten decken können, die in der Nähe des Interventionspreises gelegen hätten.

Hinsichtlich des Zugangs zum französischen Hartweizenmarkt, zu den von den französischen Hartgrießmühlen tatsächlich gezahlten Preisen und zu den deutschen Ausfuhren von Hartweizengrieß nach Frankreich tragen die Klägerinnen folgendes vor:

Das negative Ergebnis der Versuche deutscher Hartgrießmühlen und Importfirmen, größere Mengen französischen Hartweizens zu kaufen, spiegele sich in den wiedergegebenen Einfuhrzahlen (S. 22) wieder. Die von den deutschen Unternehmen und Importeuren geführten Verhandlungen in Frankreich (S. 30 bis 36) lieferten den Beweis für die Intensivierung der Einkaufsbemühungen. Diese Verhandlungen seien nicht an Verkaufsbedingungen oder Preisen gescheitert, sondern daran, daß die französische Seite überhaupt keine Angebote gemacht habe.

Dieses negative Ergebnis entspreche genau der wirtschaftlichen Situation auf dem Hartweizenmarkt in Frankreich. Dieser Markt sei in erster Linie defizitär, andererseits hätten die großen französischen Hartweizenmühlen, insbesondere die des Pariser Beckens, ihre Betriebe unmittelbar in oder um die Erzeugergebiete und zwischen den Erzeugern, Sammelstellen und Mühlen bestehe ein enges, natürliches und traditionell gewachsenes Band, in das Außenstehende nicht eindringen könnten. Erst die Überschüsse, die von diesen Mühlen nicht aufgenommen werden könnten, gelangten an die Börsen und an den freien Markt. Daher könnten die Börsen- und Marktpreise keinen Aufschluß darüber geben, zu welchen Preisen die französischen und italienischen Hartweizenmühlen den Hartweizen nationaler Erzeugung einkauften.

Daß sich insbesondere die Hartweizenmühlen des Pariser Beckens (in den Getreidewirtschaftsjahren 1971/72 und 1972/73) auf der Basis des Interventionspreises oder nur wenig darüber eingedeckt hätten, ergebe sich jedoch indirekt aus ihren Preisunterbietungen für Hartgrieß gegenüber den deutschen Teigwarenherstellern. Diese Preisunterbietungen hätten gegenwärtig ein Ausmaß von 250 DM je Tonne im Vergleich zu Angeboten deutscher Hartgrießmühlen erreicht.

Im übrigen hätten die drei Hartweizenmühlen im Pariser Becken ihre Preise für Hartgrieß zum Absatz in Frankreich nach Beginn des Getreidewirtschaftsjah-

res 1973/74 trotz der Hausse am Weltmarkt nicht erhöht. Daß sich diese Mühlen zu Preisen in der Nähe des Interventionspreises hätten eindecken können, erkläre sich aus den besonderen Beziehungen zwischen den Erzeugern, Sammelstellen und Mühlen. Zunächst handele es sich um Beziehungen zwischen Dauerkunden und Dauerlieferanten, die sich im übrigen im Pariser Becken nicht auf die Lieferung und die Abnahme von Hartweizen beschränkten, sondern auch Geschäfte über Waren anderer Art (Weichweizen, Düngemittel) sowie Dienstleistungen umfaßten. Hinzu komme, daß die Hektarerträge im Pariser Becken im Jahre 1972 und 1973 bis zu 75 % oder gar zu 100 % über den Durchschnittssätzen gelegen hätten, auf die Preis- und Beihilferegelung der Gemeinschaft zugeschnitten sei (vgl. auch S. 14 und 15 der Klageschrift).

Es sei nicht zu verkennen, daß die Erzeuger von Hartweizen im Pariser Becken im Verhältnis zu den Erzeugern in anderen Gebieten ungewöhnlich hohe Erträge erzielten, auch wenn sie nur den garantierten Mindestpreis erhielten, der nach Abzug der Beihilfe dem Interventionspreis entspreche.

Die Tatsache, daß deutsche Hartgrießmühlen in steigendem Maße Hartgrieß auch an französische Teigwarenhersteller ausführten, stehe der Annahme nicht entgegen, daß die deutschen Hartgrießmühlen diskriminiert würden und im Verhältnis zu den französischen Hartgrießmühlen nicht konkurrenzfähig seien. An diesen Ausfuhren seien nur die relativ grenznahen deutschen Hartgrießmühlen beteiligt. Diese verkauften den Hartgrieß zu Verlustpreisen an ebenfalls relativ grenznahe Teigwarenhersteller, einmal als Gegenmaßnahme gegen die diskriminierende Konkurrenz der französischen Hartgrießmühlen, zum anderen zur Verminderung der Verluste, die bei Nichtausnutzung der Kapazitäten eintreten würden.

Schließlich tragen die Klägerinnen vor, sowohl die deutschen Hartgrießmühlen wie auch sämtliche Hartgrießmühlen der Gemeinschaft hätten bereits vor Erlaß der angegriffenen Regelung der Kommission ihren Standpunkt dargelegt.

Die Union des Associations des semouliers de la CEE habe der Kommission bereits im November 1973 mitgeteilt, daß die Regelung nach einhelliger Auffassung sämtlicher Mitgliedsverbände zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Hartgrießmühlen in den nordeuropäischen Ländern, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland und in den Benelux-Ländern, führe.

Nachdem die Kommission ihre Vorschläge für das Wirtschaftsjahr 1974/75 öffentlich bekanntgegeben habe, habe zwischen den Vertretern der deutschen Hartgrießmühlen und einem Vertreter der Kommission ein Gespräch stattgefunden, in dessen Verlauf die Hartgrießmühlen darauf hingewiesen hätten, daß es ihnen nicht möglich sei, französischen Hartweizen zu kaufen. Sie hätten deshalb die Beseitigung des Unterschiedes zwischen Interventions- und Richtpreis für Hartweizen gefordert, der — jedenfalls in diesem Umfang — auf einem defizitären Markt nicht gerechtfertigt sei.

Die deutschen Vertreter hätten auch darauf hingewiesen, daß der vorgesehene Unterschied möglicherweise die Gefahr auslöse, daß bei der Herstellung von Teigwaren anstelle von Hartweizen Weichweizen verwendet würde.

Schließlich sei auch die Union des Associations des semouliers de la CEE durch ihre Vertreter persönlich bei der Kommission vorstellig geworden und habe im wesentlichen dieselben Argumente wie die deutschen Hartgrießmühlen vorgetragen.

Diese Vorstellungen hätten nur einen geringen Erfolg gezeigt. Der Ministerrat sei zwar den Vorschlägen der Kommission nicht voll gefolgt, habe jedoch die Differenz zwischen dem Interventionspreis und dem Richtpreis gegenüber dem

Vorjahr erhöht. Im übrigen habe sich der Unterschied der Preise zwischen Weichweizen und Hartweizen infolge der Neuregelung stark erhöht; bei den Interventionspreisen und bei den Richtpreisen betrage die Relation nunmehr 100 : 151,6.

Rechtsausführungen

Verstoß gegen höherrangige Rechtsnormen

Nach Ansicht der Klägerinnen verletzten die zur Preis- und Beihilferegelung für Hartweizen im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 ergangenen Rechtsetzungsakte in qualifizierter Weise höherrangige, den einzelnen schützende Rechtsnormen (Diskriminierung, Verletzung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit).

Die Preis- und Beihilferegelung für das Wirtschaftsjahr 1974/75 verstoße gegen das in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c des EWG-Vertrags vorgesehene Ziel, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d) und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e). Sie stehe auch nicht im Einklang mit der Tatsache, daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt (Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c). Sie stelle einseitig auf die besonderen Interessen der Erzeuger ab, ohne hinreichend auf die Bedürfnisse der übrigen Wirtschaft und der Verbraucher Rücksicht zu nehmen und überschreite damit das erforderliche Maß.

Sie schädige durch überhöhte Schwellenpreise die Verbraucher, ohne damit den Erzeugern von Hartweizen in der Gemeinschaft zu nützen.

Sie diskriminiere durch den hohen Unterschied zwischen Interventionspreis einerseits und dem Richtpreis oder Schwellenpreis andererseits die Hartgrießmühlen der Bundesrepublik Deutschland, der Benelux-Staaten und der neuen Mitgliedstaaten gegenüber den französischen und italienischen Hartgrießmühlen.

Alle diese Mißstände ließen sich beseitigen, indem entweder

a) der Interventionspreis heraufgesetzt und an den Schwellenpreis herangeführt werde oder
b) der Schwellenpreis herabgesetzt und damit an den Interventionspreis herangeführt werde oder
c) unterschiedliche Schwellenpreise für die Einfuhr von Hartweizen nach Frankreich und Italien einerseits und für die Einfuhr in die übrigen Mitgliedstaaten andererseits festgesetzt würden.

Hinzu komme eine vierte Möglichkeit:

d) eine Produktionserstattung in angemessenem Umfange auf den aus Drittländern eingeführten Hartweizen für die benachteiligten Hartgrießmühlen.

Dem Ermessen der Organe der Gemeinschaft bei der Ausführung der gemeinsamen Agrarpolitik seien Grenzen gesetzt, und zwar zum einen durch Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages, wonach nur die Maßnahmen ergriffen werden dürften, die zur Erreichung der in Artikel 39 gesetzten Ziele erforderlich seien.

Solche Grenzen ergäben sich aber auch aus anerkannten volkswirtschaftlichen Grundsätzen, zu denen unter anderem die Erkenntnis gehöre, daß eine Ware dort am ökonomischsten verarbeitet oder verbraucht werde, wo sie erzeugt werde. Im freien Verkehr entwickelten sich deshalb insoweit natürliche Verkehrsströme, die dazu führten, daß eine Ware stets unter Aufwendung der geringsten Kosten dem nächstgelegenen Verbraucher zufließe und daß sie weiter entfernt gelegenen Gebieten nur insoweit zugeführt werde, als die nächstgelegenen Verbraucher sie nicht aufnehmen könnten.

Bestehe für eine Ware ein begrenzter und noch dazu defizitärer Markt, so sei es schließlich ein volkswirtschaftliches Ge-

bot, Einfuhren der gleichen Ware zu ermöglichen, um schädliche Verkehrsverlagerungen und unangemessene Preissteigerungen zum Nachteil der Endverbraucher zu verhindern.

Hier sei es so, daß der in Italien und in Frankreich erzeugte Hartweizen in einem natürlichen Verkehrsstrom zu den nächstgelegenen Hartweizenmühlen dieser beiden Mitgliedstaaten fließe, ohne jedoch den Gesamtbedarf dieser Mühlen decken zu können. Angesichts der Tatsache, daß die Hartgrießmühlen der übrigen Mitgliedstaaten durch Einfuhren von Hartweizen aus dritten Ländern ausreichend versorgt werden könnten, handelten die Organe der Gemeinschaft gegen das Gemeinschaftsinteresse und gesetzwidrig, wenn sie durch dirigistische Maßnahmen die natürlichen Handelsströme unterbrächen und unnatürliche Verlagerungen der Handelsströme herbeiführten. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik hätten die Gemeinschaftsorgane zu berücksichtigen, daß sich die deutschen Hartgrießmühlen volkswirtschaftlich unnatürlich und schädlich verhielten, wenn sie sich bemühen würden, ihren Bedarf an Hartweizen in Frankreich oder Italien zu decken. Da diese Mühlen ihren Bedarf durch Einfuhren aus Drittländern decken müßten, hätten ihnen die Gemeinschaftsorgane die Chance zu geben, sich zu den gleichen Preisen wie die Hartgrießmühlen in Frankreich und in Italien einzudecken. Dieser Aufgabe sei die fragliche Preisregelung nicht gerecht geworden.

Da die Organe der Gemeinschaft den hohen Unterschied zwischen dem Interventions- und dem Richtpreis noch damit rechtfertigten, daß der inländische Weizenmarkt flexibel bleiben solle, müsse betont werden, daß zwischen dem Weichweizenmarkt und dem Hartweizenmarkt ein grundlegender Unterschied bestehe. Auf dem Überschußmarkt für Weichweizen sei es gerechtfertigt, durch Preisregelungen eine angemessene Flexibilität sicherzustellen, damit auch der Weizen aus entfernten Überschußgebieten in den Hauptverbrauchergebieten abgesetzt werden könne. Der Hartweizenmarkt sei dagegen defizitär; hinzu komme, daß die französische und italienische Hartweizenmühlenindustrie in der Nähe der Anbaugebiete konzentriert sei. Angesichts dieser beiden Umstände sei es nicht erforderlich und sogar unerwünscht, eine Flexibilität des Absatzes für Hartweizen in dem Maße sicherzustellen, daß der inländische Hartweizen überall in allen Ländern der Gemeinschaft abgesetzt werden könne.

Schließlich stehe die Ansicht, dieser Markt müsse flexibel sein, genau im Widerspruch zu den Gründen, die für die Festsetzung eines einzigen abgeleiteten Interventionspreises sprächen.

Somit genüge es, den Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Schwellenpreis so festzusetzen, daß der Vorrang der inländischen Erzeugung gegenüber der Einfuhr gewährleistet sei. In dieser Hinsicht genüge aber selbst in Frankreich und Italien ein Unterschied von einigen wenigen Rechnungseinheiten. Dieser Unterschied müsse nach den Denkgesetzen zwangsläufig erheblich niedriger sein, als er für den Überschußmarkt für Weichweizen notwendig sei. Daraus ergebe sich, daß die Preisregelung den Zielen des Artikels 39 EWG-Vertrag und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit widerspreche.

Was insbesondere das Niveau der Schwellenpreise anlangt, beziehen sich die Klägerinnen auf die mit Verordnung Nr. 1968/73 des Rates vom 19. Juli 1973 (ABl. L 201, S. 10) gesetzten Maßstäbe. Ihrer Ansicht nach ist der gegenwärtig gültige Schwellenpreis für Hartweizen um ungefähr 10 RE je Tonne zu hoch festgesetzt.

Wenn man dennoch an dem Unterschied zwischen Interventionspreis und Richt- oder Schwellenpreis festhalten wolle, so wäre es noch möglich, den Schwellenpreis unterschiedlich festzusetzen.

Wenn man diesen Vorschlägen nicht folgte, so wäre die Gewährung einer Produktionserstattung das geeignete Mittel, um die unterschiedlichen Einkaufsmöglichkeiten auszugleichen. Dieser Ausgleich müsse in der Weise erfolgen, daß den Hartgrießmühlen der Bundesrepublik Deutschland, der Benelux-Länder und der neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten für die Menge Hartweizen, die sie zu Hartgrieß verarbeitet und an die Teigwarenindustrie ausgeliefert hätten, eine Produktionserstattung gezahlt werde.

Im übrigen bestreiten die Klägerinnen die Behauptung, ihr Schaden sei nicht durch die gemeinschaftliche Preisregelung verursacht, sondern habe seine Ursache in den hohen Weltmarktpreisen, für die die Gemeinschaftsorgane nicht verantwortlich seien. In diesem Zusammenhang berufen sich die Klägerinnen auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 120/67, nach der die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden könnten, wenn der Markt der Gemeinschaft dadurch gestört werde, daß der cif-Preis den Schwellenpreis erheblich übersteige. Der Ministerrat habe von dieser Ermächtigung in der Verordnung Nr. 1968/73 vom 19. Juli 1973 Gebrauch gemacht, sich jedoch auf die Erhebung einer Abschöpfung bei der Ausfuhr beschränkt. Ebenso hätte man aber auch das System von Erstattungen bei der Einfuhr einführen können.

Unter den im Rahmen des Artikels 39 des Vertrages und des Artikels 19 der Verordnung Nr. 120/67 gegebenen Möglichkeiten (S. 102) befürworteten die Klägerinnen eine Regelung, die es den benachteiligten Hartgrießmühlen gestatte, gegen eine abschöpfungsfreie Ausfuhr einer bestimmten Menge Weichweizen eine bestimmte Menge Hartweizen aus dritten Ländern einzuführen.

Die Klägerinnen fügen hinzu, auf diese Probleme komme es im vorliegenden Fall nicht entscheidend an, weil die Möglichkeit bestehe, daß der internationale Preis für Hartweizen unter den Schwellenpreis für das Wirtschaftsjahr 1974/75 sinken werde.

Schaden

Der Schaden, der den Klägerinnen entstanden sei oder entstehen werde, sei durch die Tatsache bewiesen, daß den französischen Hartgrießmühlen mindestens seit 1971/72 ein Einbruch in den deutschen Hartgrießmarkt gelungen sei, der ungefähr 20 % ausmache. Ein weiterer Schaden dürfe nicht übersehen werden, der dadurch entstanden sei, daß die deutschen Hartgrießmühlen sich den Preisen der französischen Konkurrenten hätten anpassen müssen, um nicht einen noch höheren Marktanteil zu verlieren. Da die Gemeinschaftsorgane an dem System der beanstandeten Preisregelung festhielten, sei zu erwarten, daß die Klägerinnen im Laufe des Wirtschaftsjahres 1974/75 Marktanteile in mindestens gleicher Höhe wie in den letzten Jahren einbüßen würden.

Die Klägerinnen sind der Ansicht, daß der Schaden zumindest teilweise nach der abstrakten Methode zu berechnen sei, nämlich insoweit, als die deutschen Hartgrießmühlen Hartweizen aus Drittländern auf der Basis des Schwellenpreises oder darüber einkaufen. Danach belaufe sich der Schaden auf mindestens 10 RE je Tonne, also auf den Betrag, um den der Schwellenpreis überhöht sei (Zahlen S. 92/93).

Auch bei Anerkennung der abstrakten Schadensberechnungsmethode müsse zur Berechnung des Schadens, den die Klägerinnen durch den Verlust an Marktanteilen erleiden würden, die konkrete Schadensberechnung zur Anwendung kommen. Diese Berechnung könne erst nach Ablauf des Getreidewirtschaftsjahres 1974/75 durchgeführt werden.

Verschulden

Hinsichtlich des Verschuldens sei anzumerken, die Organe der Gemeinschaft könnten sich in diesem Prozeß nicht darauf berufen, daß sie die besonderen Verhältnisse des französischen Hartweizenmarktes, die durch ihre Regelung

hervorgerufenen diskriminierenden Wirkungen und Wettbewerbsverzerrungen nicht gekannt und daß die deutschen Hartgrießmühlen auf die ihnen für das Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 drohenden Schäden nicht hingewiesen hätten. Der Vorwurf eines Verschuldens beziehe sich auch auf die Unterlassungen der Gemeinschaftsorgane, die trotz Kenntnis der Umstände nichts unternommen hätten, um den Mißständen abzuhelfen.

In zweiter Linie berufen sich die Klägerinnen auf einen Entschädigungsanspruch wegen eines rechtswidrigen — sei es auch schuldlosen — enteignungsgleichen Eingriffs der Gemeinschaftsorgane. Dieser Grundsatz bestehe im Geltungsbereich des Artikels 215 Absatz 2 EWG-Vertrag, der die Haftung der Gemeinschaft in keiner Weise von einem Verschulden oder einer unmittelbaren Ursächlichkeit abhängig mache, und müsse im vorliegenden Fall Anwendung finden: Die Rechtsakte, durch welche die Beihilfen und Preise für Hartweizen alljährlich festgesetzt würden, hätten das Privateigentum der deutschen Hartgrießmühlen intensiv und nachhaltig geschädigt. Diese Rechtsakte seien rechtswidrig, weil sie zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag und des sonstigen Allgemeinwohls in der Gemeinschaft nicht erforderlich seien und weil es andere Möglichkeiten der Preisfestsetzungen gebe, um den Anbau von Hartweizen in der Gemeinschaft zu fördern, ohen den Wettbewerb der Hartgrießmühlen untereinander zu verzerren, aber gleichwohl die Ziele der Marktordnung zu verwirklichen.

B — Klagebeantwortung des Rates

Zum Sachverhalt

Der Rat erinnert zunächst daran, daß mit dem Gemeinschaftssystem eine beträchtliche Steigerung der Hartweizenproduktion in der Gemeinschaft erzielt worden sei. Der Vom-Hundert-Satz der Gemeinschaftserzeugung sei im Verhältnis zum Bedarf in sieben oder acht Jahren auf 70 % angestiegen. Dieses positive Ergebnis sei in erster Linie dem Beihilfesystem zu verdanken, allerdings habe auch noch eine Gemeinschaftspräferenz eingeführt werden müssen, d. h., der Schwellenpreis habe so hoch festgesetzt werden müssen, daß die gemeinschaftliche Produktion nicht durch die Einfuhr erstickt worden sei. Diese Gemeinschaftspräferenz sei jedoch nie in übertriebenem Umfang angewandt worden. Die Präferenzmarge könne nämlich nicht in konstanten Zahlen, wie es die Klägerinnen machten, sondern nur in Vom-Hundert-Sätzen ausgedrückt werden. Bei der Untersuchung der Entwicklung der Schwellenpreise und der Interventionspreise müsse man daher feststellen, daß sich die Präferenz im Wirtschaftsjahr 1971/72 auf 10,22 % des Schwellenpreises belaufen habe, während sie 1974/75 nur noch 7,31 % betragen habe.

In gleicher Weise sei die Produktionsbeihilfe in diesem Zeitraum nicht nur in absoluten Zahlen, sondern noch stärker prozentual zurückgegangen: von 28,31 % des Schwellenpreises (1971/72) auf 16,66 %, später im Jahre 1974/75 sogar auf 15,86 % (vgl. Anlage).

Zur Situation auf dem Hartweizenmarkt trägt der Rat vor, seit fünf Jahren sei eine langsame, aber eindeutige Durchdringung der Märkte zu verzeichnen, die in verschiedene Richtungen gehe: In erster Linie hätten sich die französischen Grießausfuhren nach Deutschland vervierfacht, dagegen hätten sich die deutschen Grießausfuhren nach Frankreich verzehnfacht; ferner hätten sich auch die französischen Hartweizenausfuhren nach Deutschland verzehnfacht, und schließlich seien die Einfuhren französischer und italienischer Teigwaren nach Deutschland erheblich angestiegen, was möglicherweise mehr aus Gründen des Verbrauchergeschmacks als aus wirtschaftlichen Gründen geschehen sei.

Aufgrund dieser Entwicklung lasse sich schwer behaupten, daß der Markt der Gemeinschaft vollkommen starr und durch ständige schwerwiegende Verzerrungen gekennzeichnet sei.

Rechtsausführungen

Nach Ansicht des Rates liegen im vorliegenden Fall die drei Voraussetzungen einer Schadensersatzklage — Verschulden, Schaden und Kausalzusammenhang — nicht vor.

Kausalzusammenhang

Selbst wenn ein Schaden vorläge, was der Rat in Abrede stellt, stehe er in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der fraglichen Gemeinschaftsregelung, da die internationalen Preise für Hartweizen stets weit über dem Interventionspreis gelegen hätten (erste Hypothese der Klägerinnen). In der zweiten Hypothese (Schriftsatz vom 4. November 1974) lasse sich in den Behauptungen der Klägerinnen kein Anhaltspunkt dafür finden, daß das Gemeinschaftssystem und insbesondere die Gewährung einer Beihilfe die „Ursache" für einen Unterschied von 30 RE pro Tonne zwischen dem Gestehungspreis der französischen Hartgrießmühlen und demjenigen der deutschen Hartgrießmühlen wäre.

Schaden

Hinsichtlich der ursprünglichen Feststellungsklage meint der Rat, die Voraussetzungen des Artikels 215 Absatz 2 EWG-Vertrag seien nicht erfüllt (vgl. das Vorbringen oben unter der Einrede der Unzulässigkeit). Diese ursprüngliche Klage lasse sich seines Erachtens nicht einer vorsorglichen Klage gleichstellen. Da sie noch vor Beginn des Getreidewirtschaftsjahres erhoben worden sei, könne vom Vorliegen eines Schadens nicht die Rede sein.

Darüber hinaus könne die Klage insofern, als sie auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Regelung abziele, nicht in abstracto, sondern nur dann beurteilt werden, wenn ein tatsächlicher Schaden vorliege, der sich aus dieser Rechtswidrigkeit ergebe.

Was die Leistungsklage anlange, müsse betont werden, daß die in der Klageschrift (Anlage 6a) mitgeteilten Aufstellungen nicht zeigten, daß die Produktion der Klägerinnen rückläufig sei und daß ein Schaden vorliege.

Der Rat verweist im übrigen auf die Entwicklung der deutschen Ausfuhren von Hartgrieß nach Frankreich und auf die der deutschen Einfuhren von französischem Hartweizen.

Die Berechnung der Klägerinnen schließlich, deren Methode der Rat nicht für richtig hält, zeige nicht, warum der Betrag der Beihilfe — selbst wenn diese rechtswidrig wäre — sich mit dem Vorteil der französischen Hartgrießmühlen decken solle. Unmittelbarer Nutznießer der Beihilfe sei nämlich der Erzeuger, und für ihn bestehe auf dem defizitären Markt überhaupt kein Grund, die Beihilfe an die Hartgrießmühlen weiterzugeben. Die Klägerinnen hätten keinen der Faktoren angegeben, die für die Berechnung eines Schadens benötigt würden, weil ein solcher Schaden nicht vorliege.

Verschulden der Organe

Die ursprüngliche Argumentation der Klägerinnen beruht nach Ansicht des Rates auf zahlreichen Scheinwahrheiten und insbesondere auf der Behauptung, daß sich die französischen Grießmühlen zum Interventionspreis versorgten. Angesichts des erheblichen Preisanstiegs seit 1973 sei dieses Vorbringen absolut unrichtig.

Hinsichtlich der angeblichen Schwierigkeiten, auf dem französischen Markt Fuß zu fassen, betont der Rat, daß die Klägerinnen 10 % ihres Hartweizenbedarfs in Frankreich deckten.

Da das Verschulden der Gemeinschaftsorgane nach dem Vorbringen der Klägerinnen darin bestehe, daß sie den Abstand zwischen dem Interventionspreis und dem Schwellenpreis vergrößert hätten, sei daran zu erinnern, daß sich diese Erhöhung in Rechnungseinheiten, prozentual gesehen, in eine Verringerung verwandele.

Zu den Alternativausführungen im Schriftsatz vom 4. November 1974 meint der Rat, die Klägerinnen hätten nicht bewiesen, daß die französischen Erzeuger ihren Kunden einen unentgeltlichen Nachlaß von 30 RE pro Tonne gäben.

Schließlich sei hervorzuheben, daß eine Beseitigung der Beihilfe zu einer Verschärfung des Defizits an Hartweizen in der Gemeinschaft geführt hätte. Der Rat habe keine zu plötzliche Kursänderung seiner Politik vornehmen können, wenn er nicht die bereits erreichten positiven Ergebnisse wieder habe in Frage stellen wollen, die sich mit dem allgemeinen Interesse der Gemeinschaft deckten: Dank des Beihilfesystems habe sich die Hartweizenerzeugung in der Gemeinschaft in zehn Jahren verdreifacht, was auch den Klägerinnen zugute komme.

Da auch die Ausfuhr von französischem Hartweizengrieß nach Deutschland zugenommen habe, sei die Gemeinschaftspräferenz angepaßt worden, um das Gleichgewicht wieder herzustellen. Die Gemeinschaftspräferenz stelle ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der Sorge für das allgemeine Wohl der Gemeinschaft und der Berücksichtigung der Einzelinteressen der Klägerinnen dar.

Das Merkmal der „hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm" finde hier keine Anwendung. Da es sich um eine besonders komplexe und heikle „wirtschaftspolitische Entscheidung" handele, erscheine es angezeigt, der verantwortlichen Behörde einen ausreichenden Ermessensspielraum zuzugestehen, und zwar in dem Maße, in welchem ihre Entscheidungen gekennzeichnet seien durch die Ausrichtung auf das Interesse der Gemeinschaft, das im vorliegenden Fall nicht bestritten werde.

C — Klagebeantwortung der Kommission

Zum Sachverhalt

Die Kommission macht zunächst darauf aufmerksam, daß die Weltmarktpreise für Hartweizen ebenso wie die Preise des französischen Marktes zur Zeit der Klagebeantwortung über dem Interventionspreis, dem Richtpreis und dem garantierten Mindestpreis gelegen hätten und schickt dann zwei Bemerkungen voraus:

1. die Einfuhr von Drittland-Hartweizen werde nicht mit Abschöpfungen belastet;
2. die Situation auf dem Weltmarkt habe voll auf die französischen Marktpreise durchgeschlagen.

Nach den Vorhersagen von Fachkreisen lasse sich eine wesentliche Änderung der Preissituation auf dem Weltmarkt vor der Ernte 1975/76 nicht erwarten.

Weiter trägt die Kommission vor, die französische Hartweizenausfuhr in die anderen Mitgliedstaaten habe sich kontinuierlich und nicht unwesentlich gesteigert (Anlage 2).

Rechtsausführungen

Schaden

Da sich die Schadensbegründung nach dem Schriftsatz der Klägerinnen vom 4. November 1974 auf eine alternative Erwägung stütze, prüft die Kommission zwei Hypothesen:

a) Wenn der Weltmarktpreis wieder unter den Schwellenpreis sinke, solle sich die Differenz zwischen Interventions- und Richt-/Schwellenpreis zum Nachteil der Klägerinnen auswirken.

b) Bleibe der Weltmarktpreis über dem garantierten Mindestpreis, so solle sich die durch die Gewährung der Beihilfe hervorgerufene Diskriminierung über das ganze Jahr voll zum Schaden der Klägerinnen auswirken.

Zur ersten Alternative

Die Kommission meint, es sei unwahrscheinlich, daß sich diese Hypothese im Laufe des Wirtschaftsjahres 1974/75 einstellen werde; damit entfalle die Rechtsgrundlage für die Anträge.

Zur zweiten Alternative

Die Kommission trägt vor, die Klägerinnen hätten keinen Kausalzusammenhang zwischen der Beihilfe und dem behaupteten Schaden dartun können. Die klägerische Argumentation übersehe in erster Linie den marktneutralen Charakter der Erzeugerbeihilfe. Die den Erzeugern gezahlten Preise richteten sich nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage sowie nach der Wettbewerbslage. Die Beihilfe werde an jeden Hartweizenerzeuger gezahlt, unabhängig davon, was er als Marktpreis erzielen könne. Selbst wenn die Beihilfe dazu führe, daß der Erzeuger für sein Produkt einen über dem Weltmarktpreis liegenden Erlös erziele, sei dies kein Vorteil, der den französischen Hartweizenmühlen gewährt werde.

Die Kommission wendet sich gegen die Behauptungen der Klägerinnen, wonach die französischen Mühlen ihren Hartweizenbedarf in Drittländern decken würden, wenn sie nicht in der Lage wären, bei französischen Erzeugern zu erheblich niedrigeren Preisen einzukaufen.

Selbst wenn man unterstelle, daß die französischen Mühlen einheimische Ware nur bevorzugten, wenn sie billiger sei, so brauche sie deshalb noch nicht „erheblich billiger" zu sein. Um gegenüber Drittlandsware konkurrenzfähig zu sein, reiche es aus, daß die französischen Erzeuger ihre Ware etwas unter den Weltmarktpreisen anböten.

Die aus öffentlichen Mitteln gewährte Beihilfe könne allenfalls einen psychologischen Einfluß bei der Preisaushandlung zwischen Erzeugern und Mühlen haben: In der sicheren Gewißheit der Beihilfengewährung könne der Erzeuger vielleicht eher geneigt sein, die durch die Marktsituation bedingte Verhandlungsmarge nicht bis zum letzten auszuschöpfen.

Eine indirekte Wettbewerbsbenachteiligung der deutschen Mühlen, die eventuell aus diesem beschränkten, ziffernmäßig gar nicht erfaßbaren Einfluß auf die Gestaltung der Einkaufspreise herrühren könnte, könne keineswegs als Schaden im Sinne von Artikel 215 EWG-Vertrag betrachtet werden.

Im übrigen zeigten die von den französischen Behörden mitgeteilten Angaben über die für Hartweizen in Frankreich tatsächlich gezahlten Marktpreise (Anlage 1), daß die Vermutungen der Klägerinnen nicht der Wirklichkeit entsprächen.

Wenn man annehmen wolle, daß diese Ziffern nicht die in den jährlichen Verträgen festgelegten Preise widerspiegelten, müsse man davon ausgehen, daß derartige langfristige Verträge in der Regel eine Preisrevisionsklausel enthielten.

Nach Ansicht der Kommission lieferten die behaupteten Preisunterbietungen der französischen Mühlen auf dem deutschen Markt kein geeignetes Indiz dafür, ob und in welchem Umfang die Gewährung der Beihilfe im Laufe des Wirtschaftsjahres 1974/75 die Einkaufspreise der französischen Getreidemühlen beeinflußt habe. Zunächst würden sie sich auf das vergangene Wirtschaftsjahr (1973/74) beziehen. Es sei möglich, daß die französischen Mühlen die Ernte 1973 (Verträge vom Frühjahr 1973) noch zu besonders günstigen Preisen vor dem Anstieg der Weltmarktpreise hätten erwerben können. Aber wenn daraus nachteilige Folgen für die deutschen Getreidemühlen entstanden seien, könne die Verantwortlichkeit hierfür nicht der Kommission angelastet werden.

Zur Schadensberechnung

Die Kommission hält die von den Klägerinnen angewandte abstrakte Methode der Schadensberechnung für unzulänglich und zwar ungeachtet der Frage, ob diese Methode im internationalen Handelsrecht überhaupt einschränkungslos zugelassen sei.

Zur richtigen Schadensberechnung müsse nachgewiesen werden, daß die Differenz zwischen den Preisen (Hypothe-

se 1) oder der Beihilfe (Hypothese 2) entweder zu verminderten Gewinnen oder zu Verlusten und/oder zu Absatzeinbußen geführt habe.

Verstoß gegen höherrangige Rechtsnormen

a) Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag

Die Kommission wendet sich zunächst gegen die Auslegung, die die Klägerinnen dem Begriff der Marktstabilisierung beimessen. Dieser Begriff bedeute im Sinne des Vertrages sicher nicht die Erhaltung bestehender Handelsströme und Marktpositionen. Es lasse sich auch kein Postulat aufrechterhalten, wonach bei einem defizitären Markt die Ware am Ort verbraucht oder verarbeitet werden müsse. Aus Gründen des verstärkten Wettbewerbs in Deutschland könne es durchaus wünschenswert sein, französischen Hartweizengrieß zu verkaufen, und es könne zur Stimulierung des Wettbewerbs in Frankreich genauso sinnvoll sein, daß ausländische Käufer wenigstens einen Teil des französischen Hartweizens kauften. Gerade durch letzteres könnten verkrustete Marktstrukturen in Frankreich aufgelockert werden.

Ferner sei die Gemeinschaftspolitik keinesfalls darauf ausgerichtet, den französischen Hartweizen aus den Erzeugergebieten abzuleiten; sie sei lediglich so angelegt, daß derartige Handelsströme nicht ausgeschlossen würden. Von der Gemeinschaft Maßnahmen zu verlangen, die geradezu auf eine Abkapselung der staatlichen Märkte hinausliefen, sei vom Gesichtspunkt der Marktstabilisierung gewiß nicht gedeckt.

Insbesondere die Beihilfe sei nicht geeignet, als solche zu einer Verstärkung der Grießausfuhren nach Deutschland beizutragen; dies sei höchstens indirekt, über ihre stimulierende Auswirkung auf den Hartweizenanbau denkbar. Die Förderung des Hartweizenanbaus in der Gemeinschaft stünde jedenfalls den Zielen der Marktstabilisierung nicht entgegen.

Längerfristig betrachtet, könne die Beihilfenpolitik zu einem neuen Marktgleichgewicht beitragen: Wenn die Produktion in Frankreich dank der gemeinschaftlichen Förderungsmaßnahmen den französischen Bedarf erreiche und sogar überschreite, komme diese Entwicklung letzten Endes den deutschen Getreidemühlen zustatten.

Vom gesamtwirtschaftlichen Interesse aus betrachtet erweise sich die Beihilfenpolitik als durchaus legitim.

b) Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d und e EWG-Vertrag

Die zuletzt angestellte Erwägung gelte auch für das Ziel, die Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen sicherzustellen.

Angesichts der Verknappung gewisser Rohstoffe auf dem Weltmarkt und des Preisanstiegs dieser Erzeugnisse könne eine auf einen gewissen Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft abstellende Politik durchaus den Zielen des Artikels 39 d und e dienen. Die von den Klägerinnen ins Auge gefaßten Ausgleichsmaßnahmen hätten jedoch letztlich den Effekt einer Drosselung des Hartweizenanbaues in der Gemeinschaft.

c) Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Zur Frage der Veränderungen im Preis- und Beihilfensystem bemerkt die Kommission zunächst, der in der Klageschrift angestellte Vergleich zwischen Interventions- sowie Schwellen- und Richtpreisen sei unrichtig.

Die Klägerinnen gingen für das Wirtschaftsjahr 1970/71 vom höchsten abgeleiteten Interventionspreis aus; zutreffend müsse jedoch auf den niedrigsten abgeleiteten Interventionspreis Bezug genommen werden (Berechnung der Kommission S. 26).

Im Vergleich zu den Zahlen für 1971/72 hätte sich die fragliche Differenz bis zum Wirtschaftsjahr 1974/75 nur leicht erhöht. Wenn man berücksichtige, daß die Erhöhung des Richtpreises und des Schwellenpreises sehr viel stärker ins Gewicht falle als die Erhöhung des Interventionspreises, müsse man feststellen, daß sich diese Werte relativ vermindert hätten (Anlage 3).

Selbst wenn sich diese Differenz voll zum Nachteil der deutschen Mühlen ausgewirkt hätte, was von der Kommission bestritten wird, ließen sich die behaupteten Preisunterbietungen der französischen Mühlen nicht auf die Auswirkungen des gemeinschaftlichen Preissystems zurückführen.

Der Vortrag der Klägerinnen zu den Änderungen der Preisrelationen zwischen Hart- und Weichweizen wird von der Kommission nicht bestritten. Bezüglich der neuen Preisrelationen versichert die Kommission, diese seien ihr durch die Entwicklung der Preise auf dem Weltmarkt praktisch aufgezwungen worden. Diese Entwicklung lasse also nicht den Schluß zu, daß die Gemeinschaftsorgane die Gefahr einer Substitution des Hartweizens durch Weichweizen nicht mehr gelten lassen würden.

Eine generelle Erhöhung des Interventionspreises für Hartweizen sei nicht nur wegen der Substitutionsgefahr, sondern auch aus anderen Gründen nicht angezeigt gewesen: Eine ins Gewicht fallende Reduzierung des Abstandes zwischen Schwellenpreis und Interventionspreis könne in verschiedenen Regionen der Gemeinschaft zu einer Verdrängung von einheimischer durch Drittlandsware führen.

Schließlich sei das Schutzniveau bei Hartweizen im Vergleich zum Weichweizen gefallen (vgl. Tabelle S. 28).

Zur Möglichkeit, in den französischen Hartweizenmarkt einzudringen, bemerkt die Kommission, die französische Hartweizenausfuhr in die übrigen Mitgliedstaaten habe eine kontinuierliche Steigerung aufgewiesen (Anlage 2), was deutlich mache, daß der französische Markt den ausländischen Getreidemühlen nicht vollständig verschlossen sei. Tatsächlich mache die Ausfuhr von 26 500 Tonnen nach Deutschland (nach der Tabelle der Kommission) nahezu 10 % der Gesamtmenge der jährlichen Hartweizenvermahlung der deutschen Mühlen aus. Wenn auch die schwierigen Bedingungen anzuerkennen seien, müsse doch festgestellt werden, daß ein langsames und stetiges Eindringen ausländischer Konkurrenten in den französischen Markt möglich sei und daß diese Entwicklung die Wettbewerbslage in Frankreich verändern und ein Ansteigen der Erzeugerpreise bewirken müsse.

Die von den Klägerinnen ins Auge gefaßten Ausgleichsmaßnahmen werden von der Kommission kritisiert. Insbesondere zur regionalen Differenzierung des Interventionspreises macht die Kommission geltend, daß der Interventionspreis bei einem defizitären, durch teurere Drittlandsware beeinflußten Markt keinen wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der Marktpreise haben könne.

Die von der Kommission nicht bestrittene Tatsache, daß die französischen Preise früher teilweise und zeitweise auf dem Niveau des Interventionspreises oder wenig darüber gelegen hätten, müsse also auf andere Umstände zurückgeführt werden, wofür nur Vermutungen bestünden.

Es handele sich hier jedenfalls um zwei kausale Faktoren — faktische Situation in Frankreich plus gemeinschaftliche Regelung —, die erst durch ihr Zusammentreffen die für die Klägerinnen nachteiligen Folgen auslösen könnten.

Wenn wirtschaftspolitische Maßnahmen erst zusammen mit einer faktischen Entwicklung der Wirtschaftslage eine Beeinträchtigung von Interessen der Wirtschaftsbeteiligten hervorriefen, sei stets

abzuwägen, ob die gesetzliche Maßnahme „die entscheidende" Ursache für den geltend gemachten Schaden darstelle. Die Kommission bezieht sich hierfür auf das Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, Nold/Kommission (Slg. 1974, 491).

Im vorliegenden Fall sei der von der Gemeinschaft bestimmte kausale Faktor nicht „adäquat-kausal" für die eingetretenen Folgen, oder er habe, um die französische Rechtsterminologie zu verwenden, keinen unmittelbaren Schaden (préjudice direct) bei den Klägerinnen hervorgerufen.

Zu einem anderen Ergebnis könne man allenfalls dann gelangen, wenn die gemeinschaftliche Regelung dazu beitrage, die faktische Situation in Frankreich noch zu verfestigen. Das sei hier aber gerade nicht der Fall: Die gemeinschaftliche Regelung ziele auf eine Auflockerung dieser Marktstrukturen, auf eine größere „Flexibilität" hin.

Wenn es eine Verpflichtung für die Gemeinschaftsorgane gäbe, beim Erlaß einer Preisregelung auf eine vorgegebene faktische Situation dergestalt Rücksicht zu nehmen, daß Nachteile für die Klägerinnen ausgeglichen würden, so könne ein solches Postulat nur unter ganz besonderen Voraussetzungen anerkannt werden: Bei der gegebenen faktischen Situation müsse es sich um eine dauerhafte Situation handeln, die sich entgegen den normalen Erwartungen und entgegen den normalen Gesetzen des Marktes als starr und unbeeinflußbar erweise. Dies sei aber von klägerischer Seite noch nicht dargetan, denn ein Prozeß der Auflösung fest verankerter Marktstrukturen erstrecke sich notwendigerweise über eine längere Periode, und diese Entwicklung habe im Zeitpunkt der Preisfestsetzung noch keineswegs zum Abschluß gekommen sein können. Daher könne man von der Gemeinschaft nicht verlangen, sie habe seinerzeit durch preisgestaltende Maßnahmen der Marktsituation in Frankreich entgegenwirken müssen.

Im übrigen hätte die Wiedereinführung regional differenzierter Interventionspreise der heutigen Gesamttendenz widersprochen, derartige Differenzierungen abzubauen.

Ferner lägen konkrete Begleitumstände vor, die zur Beibehaltung des bestehenden Systems ins Feld geführt werden könnten, nämlich unter anderem die erhöhten Einfuhren von französischem Hartweizen, das Anziehen der Marktpreise in Frankreich und die Situation auf dem Weltmarkt.

Das Vorbringen der Klägerinnen hinsichtlich einer Herabsetzung des Schwellenpreises sei irrelevant. Insbesondere lasse sich aus der für den Fall der Überschreitung des Schwellenpreises getroffenen Gemeinschaftsregelung kein Umkehrschluß ziehen: Ausfuhrbeschränkende Sondermaßnahmen zum Zwecke der Verhinderung einer Mangellage müßten nicht den gleichen Kriterien folgen wie eine auf Dauer angelegte Einfuhrabgabenregelung.

Die Einführung einer differenzierenden Schwellenpreisregelung liefe darauf hinaus, die auf dem gemeinsamen Agrarmarkt bestehenden Beeinträchtigungen noch zu vergrößern.

Alle anderen von den Klägerinnen vorgeschlagenen Maßnahmen seien derart, daß sie den Rahmen der Schadensersatzklage völlig sprengten.

Wollten die Klägerinnen insbesondere einen Anspruch auf die Gewährung einer Produktionserstattung geltend machen, so müßten sie dies in einem Verfahren nach Artikel 175 EWG-Vertrag tun.

Hinsichtlich der Konsequenzen, die sich aus dem Anstieg der internationalen Preise für die Beihilfe ergäben, räumt die Kommission ein, daß die Gewährung der Beihilfe in einer derartigen Situation nicht unbedingt erforderlich erscheine. Sie habe deshalb dem Rat vorgeschlagen, diese Beihilfe, jedenfalls vorläufig, abzu-

schaffen dabei hätten allerdings auch fiskalische Erwägungen eine Rolle gespielt.

Aber auch wenn eine Beihilfe nicht mehr unbedingt erforderlich sei, brauche sie deshalb nicht jeden vernünftigen Grundes zu entbehren und noch viel weniger rechtswidrig zu sein. Man könne sich vorstellen, daß für die Entscheidung des Rates, die Beihilfe nur zu vermindern, aber nicht abzuschaffen, verschiedene Erwägungen maßgeblich gewesen seien (vgl. S. 40).

In jedem Fall müsse dem Gesetzgeber bei der Frage, ob eine Subvention gewährt werden solle, ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt werden, und es sei nicht ersichtlich, daß dessen Grenzen im vorliegenden Fall überschritten worden seien.

Schließlich könne die Beihilfe nur dann als rechtswidrig qualifiziert werden, wenn sie schädigende Folgen für dritte Marktteilnehmer auszulösen geeignet wäre. Dies sei hier zu verneinen (vgl. die obigen Ausführungen).

Selbst wenn man alle vorgebrachten Verteidigungsmittel als nicht stichhaltig zurückweisen wollte, so bleibe doch noch die Frage, ob die Verletzung der höherrangigen Norm eine qualifizierte Verletzung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes darstelle.

Angesichts aller erörterten Umstände könne nicht davon die Rede sein, daß die fragliche Regelung Ausfluß krasser Willkür sei oder in grober Weise gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot verstoße. Auch wenn man dem Kriterium des „qualifizierten Verstoßes" die Deutung gebe, daß das Vorliegen eines „Sonderopfers" oder „eines schweren und besonderen Nachteils" (préjudice spécial et grave) verlangt werden müsse, seien diese Kriterien nicht erfüllt.

Im vorliegenden Fall handele es sich allenfalls um Benachteiligungen, die das Ausmaß üblicher Folgen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Gesetzgebers nicht überschritten.

Verschuldensfrage

Die Kommission hält es angesichts ihres obigen Vortrags nicht für erforderlich, auf die Frage des Verschuldens einzugehen. Sie weist jedoch darauf hin, daß im Rahmen einer Klage nach Artikel 215 EWG-Vertrag auf das Verschuldenselement nicht verzichtet werden dürfe.

Im übrigen wird nicht — wie im vorgenannten Verfahren 63 bis 69/72 — geltend gemacht, die Klägerinnen treffe ein Mitverschulden an einem eventuell eingetretenen Schaden.

Es sei auch nicht erforderlich, zu den Ausführungen über einen eventuell vorliegenden enteignungsgleichen Eingriff im einzelnen Stellung zu nehmen, da es sich hier nicht um eine rechtswidrige Handlung der Gemeinschaftsorgane handele.

D — Erwiderung

Zum Sachverhalt

Die Klägerinnen weisen zunächst darauf hin, daß die Weltmarktpreise für Hart- und Weichweizen seit Mitte Januar 1975 die Schwellenpreise unterschritten hätten. Demgemäß würden bei der Einfuhr in die Gemeinschaft wieder Abschöpfungen erhoben.

Wie auch immer sich die Preise bis zum Ende des Wirtschaftsjahres entwickelten, die gegenwärtige Situation mache die Ausführungen der Beklagten über die Höhe der Weltmarktpreise gegenstandslos.

Die Klägerinnen ergänzen das Zahlenwerk über die Entwicklung der Ausfuhren und Einfuhren von Hartweizen und von Hartweizengrieß zwischen Deutschland und Frankreich (S. 4 und 5) und tragen weiter vor, diese Zahlen vermittelten nur ein unvollkommenes Bild des Problems. Dessen Schwerpunkt liege in den

Preisunterbietungen der französischen Mühlenindustrie, die gegenwärtig 100 bis 125 DM je Tonne Hartgrieß betrügen und sich nach dem Absinken der Weltmarktpreise wahrscheinlich noch steigern würden.

Bezüglich der Preise auf dem französischen Markt bestreiten die Klägerinnen zunächst die Richtigkeit der von der Kommission vorgelegten Tabelle. Im übrigen sei nicht erwiesen, daß gerade die französischen Hartgrießmühlen bei dem erwähnten Erfassungshandel gekauft und ohne Berücksichtigung der Beihilfe von 30 RE je Tonne die in der Aufstellung genannten Preise bezahlt hätten. Man könne vielmehr vermuten, daß sich die angeführten Preise gerade auf Einkäufe deutscher Importeure oder anderer ausländischer Unternehmen bezögen.

Die Klägerinnen bestreiten das Vorbringen der Kommission über den neutralen Charakter der Beihilfe. Für den Erzeuger von Hartweizen sei allein entscheidend, was er insgesamt für sein Produkt erziele. Im übrigen sei bemerkenswert, daß die Organe niemals den formellen Weg dargestellt hättten, der in Frankreich und Italien für die Auszahlung der Beihilfe beschritten werde.

Wenn die Beihilfe über zugelassene Sammelstellen oder gar über die Hartweizenmühlen ausgezahlt werde, was der einfachste Weg wäre, so gewinne sie in starkem Maße die Bedeutung eines Kalkulationsfaktors.

Schließlich hätten die Gemeinschaftsorgane die Höhe der Beihilfe so bemessen, daß der garantierte Mindestpreis auf den Interventionspreis zurückgeführt werde, und hätten damit zum Ausdruck gebracht, daß die Beihilfe den Marktpreis beeinflussen könne. Es werde also unterstellt, daß der Marktpreis sich in der Höhe des Interventionspreises einspielen könne.

Die Klägerinnen machen geltend, sie müßten nach wie vor auch im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 mindestens 90 % ihres Hartweizenbedarfs in dritten Ländern zum Schwellenpreis oder zum höheren Weltmarktpreis decken. Für die in Frankreich gedeckten 10 % ihres Bedarfs hätten sie die französischen Börsenpreise bezahlen müssen, die in etwa den Weltmarktpreisen entsprächen, wenn diese über dem Schwellenpreis lägen, oder in jedem Fall weit über dem Interventionspreis notierten. Diese 10 % stellten eine bedeutungslose Menge dar, und die hierfür gezahlten Preise lägen weit über den Preisen, die französische Hartgrießmühlen zahlten.

Rechtsausführungen

Zur Rechtswidrigkeit

Im vorliegenden Fall sei die entscheidende Frage nicht die, ob und in welchem Umfang die französischen Mühlen die ihnen durch die Preis- und Beihilferegelung eingeräumte bessere Einkaufschance hätten nutzen können und genutzt hätten. Rechtlich entscheidend sei der Nachweis, daß die Organe der Gemeinschaft ihnen bewußt in Kenntnis aller Umstände jedenfalls bessere Einkaufschancen eingeräumt und belassen hätten als den deutschen Hartgrießmühlen.

Das Vorbringen zur Verteidigung der hohen Differenz zwischen Interventions- und Schwellenpreis und der Berechnungsmethode für die Beihilfe zeige die Befürchtung der Gemeinschaftsorgane, daß die französischen Mühlen den französischen Hartweizen nur dann kauften, wenn dieser erheblich billiger als der Drittlandshartweizen sei. Folglich müßten die Gemeinschaftsorgane auch einräumen, daß die französischen Mühlen so handelten und gehandelt hätten, daß sie also französischen Weizen nur gekauft hätten, wenn sie ihn auf der Basis des Interventionspreises (solange der Weltmarktpreis unter dem Schwellenpreis gelegen habe) hätten kaufen können und wenn der französische Weizen wesentlich billiger als Drittland-Hartweizen gewesen sei (bis zu 30 RE je Tonne zu der

Zeit, als die Weltmarktpreise über dem garantierten Mindestpreis gelegen hätten).

Das diesbezügliche Vorbringen der Beklagten stünde indessen in unvereinbarem Widerspruch zu den Ausführungen der Kommission (S. 15 der Klagebeantwortung), wonach es zur Konkurrenzfähigkeit gegenüber Drittlandsware ausreiche, daß die französischen Erzeuger ihre Ware etwas unter den Weltmarktpreisen anböten.

Wenn sowohl hinsichtlich der Differenz zwischen Interventions- und Schwellenpreis wie auch hinsichtlich der Höhe der Beihilfe weniger schwerwiegende Maßnahmen genügt hätten, um den Absatz des Gemeinschaftsweizens nicht zu gefährden, so wäre es demnach nicht erforderlich gewesen, eine Maßnahme zu treffen, die durch die Einräumung unterschiedlicher Einkaufschancen die deutschen Hartgrießmühlen diskriminierte.

Als der Weltmarktpreis den Mindestpreis überschritten habe, sei die Zahlung einer Beihilfe nicht mehr notwendig gewesen, und sie hätte deshalb beseitigt werden müssen. Die schuldhaft rechtswidrige Diskriminierung der deutschen Hartgrießmühlen stünde damit fest.

Wäre die Diskriminierung indessen notwendig gewesen, so hätten die Organe zur Beseitigung ihrer nachteiligen Auswirkungen Maßnahmen ergreifen können und müssen.

Solche Möglichkeiten seien im Rahmen des Vertrages und der gemeinsamen Marktorganisation gegeben.

Kausalität zwischen dem schädigenden Ereignis und dem Schaden

Wäre die Differenz zwischen Interventions- und Richtpreis, solange der Weltmarktpreis unter dem Schwellenpreis gelegen habe, auf ein Minimum beschränkt worden oder wäre die Beihilfe der Höhe nach so bemessen worden, daß der garantierte Mindestpreis auf den Richtpreis oder etwas darunter zurückgeführt worden wäre, so wären die Einkaufschancen der französischen und deutschen Mühlen annähernd gleich gewesen. Da den Erzeugern ein Mindestpreis garantiert gewesen sei, hätten die französischen Hartweizenmühlen in diesem Fall einen Preis bezahlen müssen, der allenfalls etwas unter dem Richtpreis gelegen habe. Dies hätte dann in etwa auch dem Schwellenpreis entsprochen. Daraus ergebe sich, daß die Preis- und Beihilferegelung ursächlich für das Entstehen der unterschiedlichen Einkaufschancen zu Lasten der Klägerinnen gewesen sei.

Als der Weltmarktpreis über dem garantierten Mindestpreis gelegen habe, habe die Beihilfe gestrichen oder auf die Differenz zwischen dem Mindestpreis und dem Weltmarktpreis beschränkt werden müssen, um die Einkaufsmöglichkeiten anzugleichen. In dieser Zeit sei also die Beihilferegelung und die Höhe der Beihilfe ursächlich für den Vorteil der französischen Mühlen gewesen. Der Ursachenzusammenhang ergebe sich von selbst: Es sei klar, daß unterschiedliche Einkaufschancen von Unternehmen, die auf demselben Markt miteinander in Wettbewerb stünden, notwendigerweise zu einem Schaden der Unternehmen führen müßten, die die schlechteren Möglichkeiten haben. Der Ursachenzusammenhang zwischen der gerügten Unterlassung der Gemeinschaftsorgane und einer Schädigung der Klägerinnen ergebe sich daraus, daß die möglichen Ausgleichsmaßnahmen einen Schaden der Klägerinnen nicht hätten eintreten lassen.

Verschulden

Das Verschulden der Gemeinschaftsorgane sei evident, denn sie hätten die fragliche Regelung in Kenntnis aller Umstände getroffen und ebenso den Erlaß von Ausgleichsmaßnahmen unterlassen.

Schaden

Die Klägerinnen machen geltend, sie hätten einen Schaden erlitten

— durch Einbußen an ihrem Anteil am Hartweizengrießmarkt in der Bundesrepublik Deutschland,

— durch die Preisunterbietungen der französischen Mühlen und einfach dadurch, daß sie ihren Weizen teurer hätten einkaufen müssen, als es den französischen Mühlen dank der Gemeinschaftsregelung möglich gewesen sei.

Bezüglich der Methode der Schadensberechnung bleiben die Klägerinnen bei ihrer in der Klageschrift vertretenen Ansicht.

Ein Streit über die Berechnungsmethode sei wohl überflüssig, da sich im vorliegenden Fall die abstrakte und die konkrete Methode mehr oder weniger deckten.

Die deutschen Mühlen seien so zu stellen, wie sie gestanden hätten, wenn sie die gleichen Einkaufschancen gehabt hätten wie die französischen Mühlen.

Auch bei einer konkreten Berechnung des durch unterschiedliche Einkaufschancen verursachten Schadens konzentriere sich die Berechnung auf den Geldwert dieser unterschiedlichen Chancen, d. h. also auf die Differenz, um die die Einkaufschancen der französischen Mühlen besser gewesen seien als die der deutschen Konkurrenten. Dieser Schaden betrage nach der abstrakten, aber auch nach der konkreten Methode, mindestens 30 RE je Tonne Hartgrieß der an die deutsche Teigwarenindustrie abgesetzten Mengen, solange der Weltmarktpreis über dem garantierten Mindestpreis gelegen habe (bis zum 1. November 1974).

Für die Folgezeit belaufe sich der Schaden für die abgesetzten Mengen mindestens auf den Betrag, um den die Beihilfe zu hoch festgesetzt gewesen sei. Ausgehend von der Ansicht, es habe genügt, die Beihilfe so hoch festzusetzen, daß die Mühlen „etwas" unter dem Richtpreis hätten kaufen können, könne dieses „Etwas" mit 1,1 RE je Tonne anzusetzen sein, d. h. in Höhe des Betrages, der in der Grundverordnung 19/62 vorgesehen gewesen sei, um beim Ankauf den Vorrang von Gemeinschaftsweizen gegenüber Drittlandweizen sicherzustellen.

Davon ausgehend, daß es genügt haben würde, den Schwellenpreis 2 % über dem einheitlichen Interventionspreis festzusetzen (vgl. Klageschrift S. 92), sei der gegenwärtig gültige Schwellenpreis um mindestens 10,43 RE je Tonne überhöht. Für die seit 1. November 1974 abgesetzten Mengen sei der entstandene Schaden mit einem Betrag von mindestens 10,43 RE je Tonne Hartgrieß anzusetzen.

Bei der Schadensberechnung für die beiden fraglichen Zeiträume wurde von den Klägerinnen das Umrechnungsverhältnis von 3 : 2 zwischen Hartweizen und Hartgrieß, die Tatsache, daß die Vorteile der französischen Mühlen sich nur auf 80 % ihres Hartweizenbedarfs belaufen und eine weitere Sicherheitsmarge berücksichtigt.

E — Gegenerwiderung der Beklagten

In tatsächlicher Hinsicht:

Die Kommission trägt vor, die seit Januar 1975 angewandten Abschöpfungen seien relativ niedrig und hätten nur zu einer mäßigen Verteuerung der Drittlandsware im Verhältnis zur Gemeinschaftsware geführt.

Zum Hartweizengrießhandel sei festzustellen, daß die französischen Ausfuhren nach Deutschland um 24,6 % zurückgegangen und die deutschen Ausfuhren nach Frankreich angestiegen seien.

Im übrigen bestreitet die Kommission die behaupteten Preisunterbietungen, und zwar auch solche von 100 bis 125 DM je Tonne, sowie alle übrigen Behauptungen der Klägerinnen über ihre Einstands- und Verkaufspreise und die ihrer französischen Konkurrenten.

Rechtsausführungen

Fehlerhaftigkeit der gemeinschaftlichen Regelung

a) Preisregelung

Die angebliche Fehlerhaftigkeit habe sich erst von dem Zeitpunkt an zum

Nachteil der Klägerinnen auswirken können, zu dem der Schwellenpreis wieder tatsächlich seine Funktion erfüllt habe, nämlich ab 18. Januar 1975.

Es bestehe keine Pflicht der Gemeinschaftsorgane, Handelsströme zu schützen und ihre Politik so auszugestalten, daß natürliche Standortvorteile der französischen Mühlen ausgeglichen würden.

Was den französischen Marktpreis für Hartweizen anlange, zeige die in der Klagebeantwortung wiedergegebene Tabelle jedenfalls, daß der Interventionspreis keineswegs die Orientierungsrolle spiele, die die Klägerinnen ihm beimessen wollten.

Selbst wenn den französischen Mühlen aufgrund längerfristiger Abmachungen und aufgrund von Großabnahmeverträgen ein Vorzugspreis zugestanden werde, könne man sich doch nicht vorstellen, daß sich die effektiv gezahlten Preise in einem solchen Umfang von den Marktpreisen entfernten.

In jedem Fall könnten die behaupteten Preisunterbietungen, auch um einem Betrag von 100 bis 125 DM pro Tonne, falls sie überhaupt zuträfen, keinen Beweis hinsichtlich der französischen Preise liefern. Einmal könnten Preisunterbietungen auf andere Gründe zurückgeführt werden, und zum anderen liege der von den Klägerinnen behauptete Betrag weit über der als diskriminierend angegriffenen Spanne von 10,43 RE je Tonne.

Bezüglich der behaupteten Verletzung der Chancengleichheit verweist die Kommission auf ihre Ausführungen zur Zurückweisung des Diskriminierungsvorwurfs. Eine Verletzung der Chancengleichheit durch eine gesetzgeberische Maßnahme mit der Folge ihrer Illegalität setze ein eindeutig willkürliches, bewußt diskriminierendes, durch kein in höherem (Gemeinschafts-)Interesse zu rechtfertigendes Verhalten der Gemeinschaftsorgane voraus. Die Kommission meint, ausreichende Gründe vorgetragen zu haben, warum ein solches willkürliches Verhalten keinesfalls vorgelegen habe (vgl. Klagebeantwortung S. 31 bis 36).

Selbst wenn der beanstandete Abstand zwischen Schwellen- und Interventionspreis nicht unbedingt notwendig gewesen wäre, so könne doch der von den Klägerinnen vorgeschlagene Abstand (Erwiderung S. 40) die Gemeinschaftspräferenz in keiner Weise gewährleisten.

Zu den Vorwürfen bezüglich eines „unvereinbaren Widerspruchs" in der Erwiderung (S. 29) bemerkt die Kommission, sie halte daran fest, daß die französischen Mühlen einheimische Ware bevorzugen dürften, wenn diese etwas billiger als Drittlandsware erhältlich sei. Diese Überlegungen, die im übrigen für die Marktlage angestellt worden seien, die durch über dem Schwellenpreis liegende Weltmarktpreise gekennzeichnet sei, sei jedoch ohne jeden Vergleichswert für die Frage des generell erforderlichen Abstandes zwischen Interventions- und Schwellenpreis. Zum einen sei es keineswegs Ziel der Gemeinschaftsregelung, die Marktpreise auf dem Niveau des Interventionspreises festzuhalten. Zum anderen müsse die Differenz zwischen Schwellen- und Interventionspreis so festgelegt werden, daß auch der in weniger günstig gelegenen Gebieten erzeugte Gemeinschaftsweizen gegenüber der Drittlandsware seine Chance habe.

Schließlich gehe es im Rahmen einer Prüfung auf Vorliegen von „Willkür" nicht um die Frage, ob die eine oder andere Ausgestaltung der Marktordnung vielleicht zweckmäßiger gewesen wäre, sondern einfach darum, ob die getroffene Regelung im Vergleich zu anderweitig möglichen Regelungen offensichtlich unvernünftig gewesen sei. Es zeige sich also, daß die Regelung insgesamt auf sachlich vernünftigen Erwägungen beruhe und daher nicht als willkürlich bezeichnet werden könne.

b) Beihilferegelung

Die in der Erwiderung (S. 10) über die Auszahlungsmodalitäten der Beihilfe ge-

äußerten Vermutungen seien rein hypothetisch. Die Beihilfe werde in Frankreich von ONIC ausbezahlt, und zwar nach erfolgter Ernte. Die Einschaltung zugelassener Sammelstellen zwischen Verwaltung und Einzelerzeuger bei der Auszahlung und Abrechnung habe lediglich praktische Gründe. In jedem Fall erhalte der einzelne Erzeuger seine spezielle — und vom Verkaufspreis völlig unabhängige — Abrechnung. Die zugelassenen Sammelstellen unterlägen einer strikten staatlichen Kontrolle.

Die Neutralität der Beihilfe könne auch nicht mit Ausführungen über die „Rückführung" des Mindestpreises auf den Interventionspreis angezweifelt werden. Diese Konzeption treffe zwar im wesentlichen zu, besage aber keineswegs, daß nach Vorstellung der Gemeinschaftsorgane die Marktpreise normalerweise auf dem Niveau des Interventionspreises zu liegen hätten.

Die Kommission erinnert daran, daß das für den Erzeuger erstrebte Preisniveau nicht dem garantierten Mindestpreis, sondern dem Richtpreis plus Beihilfe entspreche.

Der Ministerrat habe jedenfalls vernünftige Gründe für die Beibehaltung des Beihilfesystems für das Wirtschaftsjahr 1974/75 gehabt, und die erneut gefallenen Weltmarktpreise gäben ihm nachträglich recht.

Die von den Klägerinnen gegebene Anregung einer den jeweiligen Weltmarktpreisen angepaßten variablen Beihilfe wäre verwaltungsmäßig außerordentlich schwer durchführbar gewesen.

Selbst wenn man unterstellen wolle, die Beihilfe sei zeitweise überhöht gewesen, hätten die Klägerinnen, um überhaupt von einer Diskriminierung sprechen zu können, nachweisen müssen, daß der überhöhte Beihilfebetrag notwendigerweise zu einer entsprechenden Bevorzugung der französischen Mühlen habe führen müssen.

Schaden

Bei der Berechnung des behaupteten Schadens, deren Methode von den Beklagten bestritten wird, setzten die Klägerinnen ihre aus einem Vergleich unterstellter extremer Preisdaten konstruierten verminderten Einkaufschancen mit einem effektiven und eingetretenen Schaden beim Absatz (Preiseinbußen) gleich. Die behaupteten Preisunterbietungen genügten keineswegs, um diese rein hypothetische Schadensberechnung zu untermauern.

Bezüglich der behaupteten Absatzverluste fehle es an jeglichen näheren Hinweisen. Zur Berechnung für den Zeitraum ab 1. November 1974 sei zu betonen, daß eine Einfuhrabschöpfung erst ab 18. Januar 1975 existiere.

Nach diesem Zeitpunkt hätten die schädigenden Folgen jedoch nicht den Betrag der jeweiligen Abschöpfungen überschreiten können, und nur in Höhe der jeweiligen Abschöpfung könnte die angegriffene Preisregelung nach der Konzeption der Klägerinnen für die angeblichen Preisunterbietungen kausal sein. Es sei aber kaum wahrscheinlich, daß die von den französischen Mühlen bezahlten Preise für die Waren, die mit abschöpfungsbelasteten Waren in Konkurrenz träten, gerade auf dem Interventionspreisniveau gelegen hätten. Da dieser Weizen schon früher eingekauft worden sei, komme es auf die damals effektiv bezahlten Preise an.

Für die Zeit bis zum 1. November 1974 sei es unverständlich, warum die Beihilfe plötzlich wieder in voller Höhe zulässig werden solle, wenn die Mindestpreisschwelle erreicht sei.

Nach der Berechnung der Kommission (vgl. Tabelle S. 18) sei diese Schwelle hier ohne Bedeutung, und ferner müsse in einer Reihe von Situationen der höchste etwaige Schadenseffekt auf jeden Fall niedriger liegen als die von den Kläge-

rinnen geltend gemachten 10,43 RE je Tonne.

Da die von den Klägerinnen verwendete Berechnungsmethode offensichtlich fehlerhaft sei, bittet die Kommission den Gerichtshof für den Fall, daß dieser eine Haftung der Gemeinschaft bejahen sollte, eine solche Verurteilung lediglich in einem Zwischenurteil auszusprechen und den Klägerinnen aufzugeben, den Nachweis über die Höhe des eingetretenen Schadens durch Angaben über die konkreten Auswirkungen der gemeinschaftlichen Preis- und Beihilfebeschlüsse hinsichtlich ihrer Preiseinbußen und gegebenenfalls ihrer Absatzminderungen zu führen.

IV — Mündliches Verfahren

Die Parteien haben in der Sitzung vom 4. Februar 1976 mündlich verhandelt.

Die Klägerinnen haben ein Schriftstück über die Bemessung des Schadens vorgelegt, den sie im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 infolge ungünstiger Einkaufschancen angeblich erlitten haben. Sie haben ferner vorgetragen, die Höhe des Schadens, der ihnen durch Absatzeinbußen und den Verlust von Marktanteilen entstanden sei, müsse durch Sachverständige ermittelt und festgesetzt werden.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 17. März 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit ihren im Juli 1974 eingereichten Klagen beantragen die Klägerinnen die Feststellung, daß die Gemeinschaft verpflichtet ist, ihnen den Schaden zu ersetzen, den sie im Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 aufgrund der Preis- und Beihilferegelung für Hartweizen nach den Verordnungen Nr. 1126/74, 1128/74, 1427/74 und 1524/74 des Rates vom 29. April, 4. und 17. Juni 1974 (ABl. L 128, S. 14 und 17; L 151, S. 1, und L 164, S. 6) angeblich erlitten haben.

2 Die Beklagten — Rat und Kommission — haben mit am 1. Oktober 1974 eingegangenen Schriftsätzen gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung eine prozeßhindernde Einrede gegen die Klagen erhoben. Sie machen insbesondere geltend, die schon vor Beginn des Getreidewirtschaftsjahres 1974/75 erhobenen Klagen seien Feststellungsklagen, die darauf abzielten, die Haftung der Gemeinschaft für mögliche Schäden festzustellen. Eine Haftungsklage sei im Gemeinschaftsrecht jedoch nur zur Wiedergutmachung eines entstandenen und gegenwärtigen Schadens gegeben; daher sei eine Schadensersatzklage verfrüht, wenn sie nur darauf gerichtet sei, die Rechtswidrigkeit einer Gemeinschaftsregelung festzustellen.

3 Die Klägerinnen haben in ihrer Stellungnahme zur prozeßhindernden Einrede ihre ursprünglichen Anträge näher erläutert und über die begehrte

Feststellung hinaus beantragt, die Gemeinschaft zur Zahlung bezifferter Beträge zu verurteilen; diese machten den Schaden aus, den jede von ihnen seit dem zwischenzeitlichen Beginn des Wirtschaftsjahres 1974/75 erlitten habe.

4 Die Beklagten haben eingewandt, in dieser Umformulierung der Anträge liege eine Klageänderung, die nach Artikel 42 der Verfahrensordnung unzulässig sei. Soweit die Anträge auf Zahlung bezifferter Schadensersatzbeträge gerichtet seien, fehle im übrigen eine hinreichende Begründung.

Zur Zulässigkeit

5 Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 20. November 1974 die Entscheidung über die prozeßhindernde Einrede dem Endurteil vorbehalten; daher ist zunächst die Zulässigkeit der Klagen zu prüfen.

6 Artikel 215 des Vertrages schließt nicht aus, daß der Gerichtshof mit dem Ziel angerufen wird, die Haftung der Gemeinschaft für unmittelbar bevorstehende und mit hinreichender Sicherheit vorhersehbare Schäden feststellen zu lassen, auch wenn der Schaden noch nicht genau beziffert werden kann. Zur Verhinderung noch bedeutenderer Schäden kann es sich als zweckmäßig erweisen, das Gericht bereits dann anzurufen, wenn die Schadensursache feststeht. Diese Feststellung wird durch die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestehenden Vorschriften bestätigt: Die meisten dieser Rechtsordnungen — wenn nicht alle — lassen eine Haftungsklage bei einem künftigen Schaden zu, wenn dessen Entstehung hinreichend gewiß ist.

7 Was die Behauptung der Beklagten anlangt, es sei schon deshalb nicht sicher gewesen, daß die für das Getreidewirtschaftsjahr 1974/75 getroffene Regelung sich zum Nachteil der Klägerinnen auswirken würde, weil die für den Gemeinsamen Markt zugrunde gelegten Preise durch das Niveau der Weltmarktpreise weit übertroffen worden seien, so konnten die Klägerinnen sich zum einen auf das in den verbundenen Rechtssachen 63 bis 69/72 (Slg. 1973, 1229) zwischen denselben Parteien ergangene Urteil vom 13. November 1973 berufen, aus dem sich ergibt, daß die Gemeinschaftsregelung für das Getreidewirtschaftsjahr 1971/72, die im wesentlichen mit der von 1974/75 übereinstimmt, sich zum Nachteil der Klägerinnen auswirken konnte, ohne indessen die Haftung der Gemeinschaft auszulösen; ferner konnten sie sich auf ihre — zu Beginn des Jahres 1975 tatsächlich eingetretene — Voraussage stützen, daß die Weltmarktpreise für Hartweizen noch vor dem Ende des Wirtschaftsjahres unter das Niveau der Gemeinschaftspreise fallen würden.

8 Unter diesen Umständen war es gerechtfertigt, daß sie den Gerichtshof gleich nach der Veröffentlichung der fraglichen Gemeinschaftsregelung und noch bevor diese wirksam wurde, mit der Frage befaßten, ob und inwieweit diese Regelung sie gegenüber ihren französischen Wettbewerbern benachteilige und ob deshalb bejahendenfalls ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vorliege. Da der Eintritt des Schadens, der aus der Sach- und Rechtslage entstehen konnte, unmittelbar bevorstand, konnten die Klägerinnen sich eine genaue Bezifferung des Betrages des von der Gemeinschaft möglicherweise zu ersetzenden Schadens vorbehalten, und sich einstweilen auf den Antrag beschränken, die Haftung der Gemeinschaft festzustellen. Somit handelt es sich bei den späteren Anträgen der Klägerinnen auf Verurteilung der Gemeinschaft zur Zahlung bezifferter Beträge, die wiederholt geändert wurden, weder um eine Klageänderung noch um neue Angriffs- und Verteidigungsmittel. Die Frage, ob die Höhe der Schäden hinreichend begründet ist, betrifft die Schadensbemessung und daher nicht die Zulässigkeit, sondern die Begründetheit der Klagen.

9 Die prozeßhindernde Einrede ist daher zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

10 Die Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide sieht die Festsetzung eines garantierten Mindestpreises für Hartweizen vor, um den Anbau von Hartweizen im Gemeinsamen Markt zu fördern, dessen Erzeugung im Gegensatz zur Weichweizenerzeugung stark defizitär ist. Artikel 10 dieser Verordnung bestimmt: „Liegt der ... Interventionspreis für Hartweizen unter dem garantierten Mindestpreis, so wird eine Beihilfe für die Hartweizenerzeugung gewährt." Der Betrag dieser Beihilfe ist gleich dem Unterschied zwischen den beiden Preisen.

11 Die Beihilfe führte in einigen zum Hartweizenanbau geeigneten Gebieten zu einem starken Anstieg der Hartweizenerzeugung, so vor allem in der Beauce (Frankreich), in Südfrankreich sowie in Süditalien, so daß der Bedarf der französischen und italienischen Mühlen weitgehend befriedigt werden kann. Dagegen mußten sich die Getreidemühlen der Bundesrepublik und der Benelux-Staaten praktisch weiterhin auf herkömmliche Weise eindecken, also im Wege der Einfuhr aus Drittländern. Es steht fest, daß dieser Zustand die deutschen Grießmühlen, darunter die Klägerinnen, in den Wirtschaftsjahren vor 1974/75 benachteiligte, da namentlich ihre französischen Konkurrenten in der Lage waren, sich an Ort und Stelle zu Preisen einzudecken, die in der Nähe des für das Getreidewirtschaftsjahr festgesetzten Interventionspreises

lagen, während sie selbst das Erzeugnis zu vom Schwellenpreis bestimmten Preisen kaufen mußten und sich aus der Gemeinschaft stammenden Hartweizen nur in geringen Mengen verschaffen konnten.

12 Die Klägerinnen sind der Auffassung, Rat und Kommission seien für den Schaden haftbar, der ihnen aufgrund dieser Situation infolge der Art, wie diese Organe die Verordnung Nr. 120/67 angewandt und ausgeführt hätten, entstanden sei. Da den Beklagten bewußt gewesen sei, daß die zur Ausführung dieser Verordnung erlassenen Bestimmungen die aus dieser Situation herrührenden Nachteile zumindest hätten vergrößern können, hätten sie entweder die vorgesehenen Beihilfen kürzen und damit deren Einfluß auf das Preisniveau des in Frankreich geernteten Hartweizens beseitigen müssen oder die Wirkung dieses Einflusses durch Herabsetzung des Schwellenpreises und dessen Heranführung an den Interventionspreis ausgleichen müssen. Falls die beklagten Organe keine dieser Maßnahmen für möglich erachtet hätten, hätten sie andere Mittel suchen müssen, um die Benachteiligung der Grießmühlen in Deutschland und den Benelux-Staaten zu verringern. Durch ihr völliges Untätigbleiben hätten die beklagten Organe nicht nur Artikel 39 Absatz 1 des Vertrages, wonach die gemeinsame Agrarpolitik unter anderem eine Stabilisierung der Märkte zum Ziel habe, sondern auch den in Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages verankerten fundamentalen Grundsatz der Gleichbehandlung der Marktpartner verletzt.

13 Da es sich um eine rechtsetzende Tätigkeit handelt, die wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzt, kann die Haftung der Gemeinschaft für den Schaden, den einzelne etwa durch Auswirkungen dieser Tätigkeit erlitten haben, nach den Vorschriften von Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm ausgelöst werden. Die Einführung einer Beihilferegelung zur Förderung der Hartweizenerzeugung in der Gemeinschaft verfolgte mehrere der Ziele des Artikels 39, namentlich die Sicherstellung der Versorgung im Gemeinsamen Markt und die Stabilisierung des Marktes, in dem der defizitäre Hartweizenanbau im Verhältnis zu der Überschußproduktion von Weichweizen gefördert wurde. Der Begriff der Stabilisierung der Märkte besagt nicht, daß unter früheren Marktbedingungen erlangte Stellungen unter allen Umständen erhalten bleiben müssen. Indem die Gemeinschaftsorgane vorübergehend einigen der Ziele des Artikels 39 den Vorzug gegenüber der Erhaltung erlangter Stellungen gaben, haben sie nicht gegen die angeführten Bestimmungen des Vertrages verstoßen, sondern im Gegenteil von ihren Befugnissen im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik — die übrigens regional zu einer beträchtlichen Zunahme der Hartweizenproduktion geführt hat — in einer in sich ausgewogenen Weise Gebrauch gemacht.

14 Es ist jedoch zu untersuchen, ob, wie die Klägerinnen rügen, die Verordnung des Rates in der Ausgestaltung dieser Beihilfepolitik die deutschen Grießmühlen gegenüber ihren französischen Konkurrenten willkürlich benachteiligt hat.

15 In den Wirtschaftsjahren vor 1974/75 wurde in Frankreich geernteter Hartweizen zu Preisen vermarktet, die beständig in der Nähe des Interventionspreises lagen, ohne sich jemals dem Preis für eingeführten Hartweizen zu nähern. Die umstrittene Regelung nützte somit den Hartweizenkäufern, also hauptsächlich den französischen Grießmühlen, mehr als den Erzeugern selbst. Dieser Zustand, den die beklagten Organe sowohl in den verbundenen Rechtssachen 63 bis 69/72 als auch im vorliegenden Verfahren selbst festgestellt und eingeräumt haben, hätte sie veranlassen müssen, das System der Beihilfen oder zumindest ihre Höhe neu zu überdenken. Daß der Rat keine Abhilfe schuf, hätte die Vereinbarkeit dieses Zustandes mit den Artikeln 39 und 40 des Vertrages in Frage stellen können, wenn die Marktbedingungen unverändert geblieben wären.

16 Seit Herbst 1973 war bei den Weltmarktpreisen für Hartweizen jedoch eine Hausse zu verzeichnen, die diese Preise über das Niveau der gemeinschaftlichen Richt- und Schwellenpreise hinaustrug und dann mit einer gewissen Verzögerung auf die Hartweizenpreise in der Gemeinschaft durchschlug. Unter dem Druck dieser Preisentwicklung erhöhte der Rat auf Vorschlag der Kommission Interventions-, Richt-, Schwellen- und garantierten Mindestpreis für das Jahr 1974/75 gegenüber dem Vorjahr um rund 40 RE. Zwar leuchtet nicht recht ein, aus welchem Grund der garantierte Mindestpreis, dessen Festsetzung ganz anderen Zielen dient, in gleichem Maße erhöht wurde wie Interventions-, Richt- und Schwellenpreis, doch ist es denkbar, daß es dem Rat angesichts der unsicheren Lage auf dem Weltmarkt am vernünftigsten schien, an der Fortgeltung der gesamten Regelung vorläufig festzuhalten. Daß die Änderung der Regelung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben und für das Jahr 1974/75 die Regelung in ihrer bisherigen Form beibehalten wurde, läßt sich jedenfalls angesichts der genannten Umstände nicht als hinreichend qualifizierte Verletzung der Artikel 39 und 40 des Vertrages ansehen. Dieses Ergebnis wird durch die Tatsache bestätigt, daß die Beihilferegelung ab dem Getreidewirtschaftsjahr 1976/77 in einer Weise geändert wurde, die geeignet ist, die vorgenannten Diskriminierungen zu beseitigen.

17 Außerdem war es wegen der außergewöhnlichen Umstände, welche die Entwicklung der Preise für im Wirtschaftsjahr 1974/75 in Frankreich geernteten Hartweizen bestimmten, nicht sicher, ob sich die Fortgeltung der Beihilfe-

regelung und die Beibehaltung der Beihilfen in der bisherigen Höhe ähnlich auf diese Entwicklung auswirken würde, wie es für den früheren Zeitraum festzustellen war.

18 Wie bereits in den verbundenen Rechtssachen 63 bis 69/72, rügen die Klägerinnen ferner, die Gemeinschaftsorgane hätten den Interventionspreis und den Schwellenpreis für Hartweizen nicht einander angenähert. In einem defizitären Markt, wie er hier in Rede stehe, sei eine große Spanne zwischen diesen beiden Preisen nicht gerechtfertigt, sondern erschwere den Wettbewerb der Grießmühlen, die sich hauptsächlich auf dem Weltmarkt einzudecken hätten, im Vergleich zu den Mühlen, die in den Anbaugebieten des Gemeinschaftshartweizens angesiedelt seien. Der Grund, weshalb man die Spanne zwischen diesen beiden Preisen für zweckmäßig habe halten können, nämlich die Verhinderung unerwünschter gegenseitiger Beeinflussungen zwischen dem Hartweizen- und dem Weichweizenabsatz, habe für das Jahr 1974/75 nicht mehr gegolten, denn zu dieser Zeit habe sich die Differenz zwischen den für diese Erzeugnisse festgesetzten Preisen, die in den Vorjahren ungefähr 20 % betragen habe, stark erhöht.

19 Für das Wirtschaftsjahr 1974/75 ist die Spanne zwischen dem Interventionspreis und dem Schwellenpreis gegenüber 1973/74 prozentual und, jedenfalls bis zum 7. Oktober 1974, sogar in absoluten Zahlen ausgedrückt, gefallen. Diese Spanne war zur Erhaltung der Gemeinschaftspräferenz gerade in den Hartweizenerzeugerstaaten erforderlich, denn eine Senkung des Schwellenpreises gegenüber dem Interventionspreis hätte den Absatz des Gemeinschaftserzeugnisses von Süditalien nach Norditalien und von Südfrankreich zur Atlantikküste gefährdet. Wären, entsprechend dem Vorschlag der Klägerinnen, für Mitgliedstaaten, die keinen Hartweizen erzeugen, andere Schwellenpreise als für die übrigen Mitgliedstaaten festgesetzt worden, so wäre dies eine außergewöhnlich heikle Maßnahme gewesen; sie hätte eine Abwägung wenig zuverlässiger Faktoren erfordert, die verläßlichere und weitreichendere Informationen vorausgesetzt hätte, als sie die Statistik zu liefern vermag.

20 Im übrigen konnte der Senkung des Schwellenpreises im Verhältnis zum Interventionspreis im Blick auf das Wirtschaftsjahr 1974/75, wie er sich dem Rat im Zeitpunkt der Verabschiedung der entsprechenden Verordnung darbot, nur theoretische Bedeutung zukommen, weil die Weltmarktpreise das in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene Preisniveau weit überschritten. Unter diesen Umständen kann den Gemeinschaftsorganen kein Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie die Spanne zwischen den beiden Preisen nur in dem

schließlich beschlossenen Ausmaß abbauten. Zwar sanken die Weltmarktpreise ab Anfang 1975 und fielen unter die in der Gemeinschaftsregelung festgesetzten Preise, doch konnte die Höhe des Schwellenpreises den deutschen Grießmühlen keine ernsthaften Nachteile verursacht haben, denn soweit sie sich noch eindecken mußten, kam ihnen seinerzeit zugute, daß die Einkaufspreise für in Frankreich geernteten Hartweizen wieder fielen und sich erneut dem Interventionspreis näherten.

21 Aus ähnlichen wie den vorstehend dargelegten Gründen läßt sich auch die Rüge nicht halten, die beklagten Gemeinschaftsorgane hätten die von den Klägerinnen vorgeschlagenen möglichen Abhilfen, wie etwa die Zahlung einer Erstattung an die deutschen Grießmühlen für die bei der Einfuhr von Hartweizen aus Drittländern entrichtete Abschöpfung, nicht in Betracht gezogen. Es ist verständlich, daß die Beklagten ein Experimentieren mit derartigen, in der Ausführung recht heiklen Maßnahmen, in einem so außergewöhnlichen Wirtschaftsjahr wie 1974/75 für wenig ratsam hielten. Daher läßt sich auch insoweit keine hinreichend qualifizierte Verletzung der angeführten Vorschriften und Grundsätze des Vertrages feststellen.

22 Die Klägerinnen haben sich weiter auf einen Grundsatz berufen, der ihnen einen Anspruch auf Entschädigung wegen eines rechtswidrigen enteignungsgleichen Eingriffs der Verwaltungsbehörde einräume.

23 Es kann dahingestellt bleiben, ob Artikel 215 eine solche Haftung mitumfaßt, denn es genügt die Feststellung, daß die gerügten Eingriffe nicht rechtswidrig waren; dieses Vorbringen ist deshalb zurückzuweisen.

Kosten

24 Da die Klägerinnen mit ihrem gesamten Vorbringen unterlegen sind, sind sie nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung grundsätzlich zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich jedoch, daß sie sich mit Recht dadurch verletzt fühlen konnten, daß die zur Ausführung der Verordnung Nr. 120/67 erlassene Regelung in unveränderter Form beibehalten wurde. Daher sind die eigenen Kosten gegeneinander aufzuheben; die Kosten der Beweisaufnahme haben die Klägerinnen und die Beklagten je zur Hälfte zu tragen.

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