Erlaß des beanstandeten Aktes bestand, ohne hinreichende Begründung aufgegeben hat.

6. Im Rahmen einer Schadensersatzklage ist bei der Beurteilung des Vorliegens und der Höhe des von dem klagenden Unternehmen behaupteten Schadens gegebenenfalls zu berücksichtigen, ob das Unternehmen den Nachteil, für den es Ersatz verlangt, auf seine Verkaufspreise abwälzen konnte.
7. Nach den den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätzen, auf die Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag verweist, ist im Rahmen einer Schadensersatzklage ein Zinsanspruch grundsätzlich gegeben.

In der Rechtssache 238/78

IREKS-ARKADY GMBH, Kulmbach (Bundesrepublik Deutschland), vertreten durch Rechtsanwälte Fritz Modest und andere, Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt J. Jansen-Housse, 21, rue Aldringen, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

die EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT, vertreten durch ihre Organe:

1. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst D. Vignes als Bevollmächtigten im Beistand des Rechtsberaters B. Schloh und des Verwaltungsrats im Juristischen Dienst A. Brautigam als Mitbevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. Van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz, Luxemburg,

2. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater J. H. Bourgeois als Bevollmächtigten im Beistand des Mitglieds des Juristischen Dienstes J. Sack, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Schadensersatz gemäß Artikel 178, 215 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait und T. Koopmans,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel & Co. und Hansa-Lagerhaus Ströh & Co./Hauptzollamt Hamburg-St. Annen sowie Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe, Slg. 1977, 1753; nachstehend: Urteil vom 19. Oktober 1977) für Recht erkannt:

„1. Artikel 11 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 in der aufgrund der Änderungen durch Artikel 5 der Verordnung Nr. 1125/74 des Rates vom 29. April 1974 ab 1. August 1974 geltenden und in späteren Verordnungen wiederholten Fassung ist insoweit mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar, als er Quellmehl und Quellstärke hinsichtlich der Erstattungen bei der Erzeugung für den zur Herstellung dieser beiden Produkte verwendeten Mais ungleich behandelt.

2. Es ist Sache der für die Agrarpolitik der Gemeinschaft zuständigen Organe, die zur Beseitigung dieser Unvereinbarkeit erforderlichen Maßnahmen zu treffen."

2. Durch die Verordnungen Nr. 1125/78 vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 142 vom 30. Mai 1978, S. 21) und Nr. 1127/78 vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. L 142 vom 30. Mai 1978, S. 24) hat der Rat bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1978/79 erneut eine Regelung für die Erstattungen bei der Erzeugung für Mais und Weichweizen eingeführt, die für die

Herstellung von Quellmehl zur Brotherstellung verwendet werden. Diese Verordnungen enthalten folgende wesentlichen Bestandteile:

— Gleichbehandlung der Verarbeitung von Mais und von Weichweizen zu Quellmehl oder zu Quellstärke;

— Gewährung der Erstattungen auf Antrag rückwirkend ab 19. Oktober 1977, dem Tag des Erlasses des genannten Urteils des Gerichtshofes.

Die Einzelheiten wurden in der Verordnung Nr. 1570/78 der Kommission vom 4. Juli 1978 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 2742/75 betreffend Erstattungen bei der Erzeugung von Stärke und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 2026/75 (ABl. L 185 vom 7. Juli 1978, S. 22) geregelt.

In Artikel 2 der Verordnung Nr. 1570/78 heißt es:

„Die in Artikel 1 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 vorgesehenen Erstattungen bei der Erzeugung werden gewährt:

a) den Herstellern von Stärke und von zur Brotherstellung bestimmtem Quellmehl aus Weichweizen oder Mais,

...“

Artikel 4 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Für zwischen dem 19. Oktober 1977 und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung zu Grob- und Feingrieß verarbeiteten Mais, in der Gemeinschaft erzeugten oder in die Gemeinschaft eingeführten Bruchreis und zu Quellmehl verarbeiteten Mais und Weizen, die in der Brauerei- bzw. der Backindustrie verwendet werden, wird die Erstattung bei der Erzeugung unter der Voraussetzung gezahlt, daß der Betreffende den Nachweis erbringt, daß der Mais und Weizen bzw. der Bruchreis während dieses Zeitraums verarbeitet wurden, und dem Erstattungsantrag einen Nachweis über den Verkauf des Grob- und Feingrießes, des Bruchreises oder des Quellmehls an eine Brauerei oder Bäckerei mit Angabe der in Artikel 3 und 4 verlangten Einzelheiten betreffend Menge und Bestimmung beifügt.“

3. Mit der vorliegenden, am 30. Oktober 1978 eingereichten Klage begehrt die Klägerin unter anderem, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu verurteilen, ihr den Schaden zu ersetzen, der ihr aus der Nichtwiedereinführung der Erstattung bei der Erzeugung für die von der Firma Albert Ruckdeschel & Co., Kulmbach, Klägerin im Ausgangsverfahren in der vorgenannten Rechtssache 117/76, zwischen dem 1. August 1974 und dem 19. Oktober 1977 getätigten Quellmehlverkäufe entstanden sein soll. Die Firma Albert Ruckdeschel und Co., die zur selben Unternehmensgruppe wie die Klägerin gehört, hat dieser die nunmehr vor dem Gerichtshof geltend gemachten Ansprüche abgetreten.

Nach Angaben der Klägerin wird dieses Quellmehl in der Regel unter Zusatz anderer Stoffe zu verschiedenen Backhilfsmitteln besonderer Art verarbeitet und über den Großhandel an die Backwarenindustrie und Bäcker abgesetzt, die ihrerseits die aus Quellmehl hergestellten Backhilfsmittel zur Herstellung von Brot und anderen Backwaren verwendeten. Teilweise werde Quellmehl auch unvermischt an die Backindustrie oder an Bäkker geliefert.

4. Ansprüche auf Schadensersatz im Gefolge der Abschaffung der Erstattungen bei der Erzeugung für Quellmehl stehen ebenfalls im Mittelpunkt der verbundenen Rechtssachen 261/78 und 262/78 (Interquell Stärke-Chemie und Diamalt AG/Rat und Kommission).

5. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Parteien zur Beantwortung bestimmter Fragen aufgefordert.

II — Anträge der Parteien

1. Die *Klägerin* beantragt nach einer Änderung ihrer Anträge in der Erwiderung,

— die Beklagte zu verurteilen, an sie DM 1 306 968,01 nebst 6 % Zinsen seit dem 1. Dezember 1977 zu zahlen;

— *hilfsweise* die Beklagte zu verurteilen, die Bundesrepublik Deutschland zu ermächtigen und zu verpflichten, an die Klägerin in Erfüllung einer Schadensersatzpflicht der Gemeinschaft für Rechnung der Gemeinschaft einen Geldbetrag in Höhe der Produktionserstattung auf Mais, Weichweizen und Weizenmehl für diejenigen Mengen zu zahlen, die die Firma Albert Ruckdeschel & Co., Kulmbach, in ihren Produktionsstätten in Kulmbach, Hamburg und Bottrop nachweislich zu Quellmehl für Zwecke der menschlichen Ernährung in der Zeit vom 1. August 1974 bis 18. Oktober 1977 verarbeitet hat, und zwar in derselben Höhe, in der im jeweiligen Verarbeitungszeitraum eine Produktionserstattung für die Verarbeitung von Mais oder Weizen zu Stärke festgesetzt und gezahlt worden war, ferner 6 % Zinsen ab 1. Dezember 1977;

— die Beklagte zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

2. Der *Rat* beantragt, die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen und die Klägerin in die Kosten zu verurteilen.

3. Die *Kommission* beantragt, die Klage abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

1. Der Hauptantrag der Klägerin

a) Die *Kommission* führt aus, die Klägerin könne mit Klagen nach den Artikeln 173 und 175 EWG-Vertrag nicht den Erlaß von Verordnungen erreichen, die ihr einen Rechtsanspruch auf Zahlung der verlangten Erstattungen einräumten; dies spreche gegen die Zulässigkeit der Schadensersatzklage, die auf das gleiche Ziel gerichtet sei.

Die *Klägerin* entgegnet, sie verfolge kein solches Ziel; sie mache ausschließlich einen individuellen Schadensersatzanspruch wegen Verletzung des Gleichheitssatzes geltend, und zwar gerade deshalb, weil die Organe der Gemeinschaft eine solche Verordnung nicht von vornherein erlassen hätten. Die Frage, ob ein solcher Anspruch bestehe, sei eine Frage der Begründetheit und nicht der Zulässigkeit der Klage.

In ihrer Gegenerwiderung erörtert die *Kommission* die die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage betreffenden Gesichtspunkte gemeinsam. Die diesbezüglichen Ausführungen der Kommission sind unter III.B. zusammengefaßt.

b) Die *Kommission* macht außerdem geltend, wenn nicht die Abtretung von Schadensersatzansprüchen gegen die Organe der Gemeinschaft überhaupt, so sei doch wenigstens die Übertragung der

Klagebefugnis auszuschließen. Sie vertraue diese Frage der Entscheidung des Gerichtshofes an.

Ginge es nur um den vorliegenden Fall, so bestünden nach Ansicht der Kommission wohl keine Bedenken dagegen, daß die Klägerin den ihr abgetretenen Anspruch einklage. Ihrer Ansicht nach handelt es sich jedoch bei der Abtretung von Schadensersatzansprüchen gegen die Gemeinschaft um eine grundsätzliche Frage. Die Kommission stützt ihre Bedenken auf folgende Überlegungen: Eine solche Abtretung sei nicht nach den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten zulässig; es lasse sich nicht ausschließen, daß derartige Abtretungen mißbräuchlich erfolgten; das Gemeinschaftsrecht sehe eine Abtretung nicht vor und enthalte demzufolge keinerlei dahingehende Regelung; andererseits könnten die nationalen Rechtsordnungen wegen ihrer Verschiedenheit nicht herangezogen werden.

Nach Auffassung der *Klägerin* gibt es keinen vernünftigen Grund, die Zulässigkeit der Abtretung eines Geldanspruchs, auf welchen Grund auch immer er gestützt werde, anzuzweifeln, es sei denn, es handele sich um einen höchstpersönlichen, nach der Natur der Sache unübertragbaren Anspruch.

c) Der *Rat* führt in seiner Gegenerwiderung aus, die Klägerin scheine in ihrer Erwiderung die Zahlung der Erstattungen zu wünschen, die ihr ihrer Ansicht nach aufgrund des Urteils des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 zustünden. Für den Fall, daß es sich bei dem Hauptantrag der Klägerin wirklich um eine Klage auf Zahlung von Erstattungen handele, stelle sich für den Rat die Frage, ob dafür nicht ein einzelstaatliches Gericht zuständig sei; in diesem Fall müsse der Gerichtshof diesen Hauptantrag von Amts wegen für unzulässig erklären. Das gleiche gelte, wenn man die in Artikel 215 des Vertrages erwähnten allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten zugrunde lege: Danach müsse die in Aussicht genommene Klage auf Ersatz eines Schadens und nicht auf Zahlung eines angeblich geschuldeten Geldbetrags abzielen.

2. Der Hilfsantrag der Klägerin

Nach Ansicht des *Rates* wäre es mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der betreffenden Erzeuger unvereinbar, nur der Klägerin die begehrten Erstattungen zuzusprechen, so daß eine Entscheidung der von der Klägerin beantragten Art für alle Betroffenen gelten müßte. Was die Klägerin zu erreichen suche, sei also in Wirklichkeit ein Rechtsakt von allgemeiner Tragweite. Privatpersonen seien jedoch nicht befugt, den Erlaß derartiger Rechtsakte durch die Organe der Gemeinschaft zu beantragen, so daß dieser Teil des Antrags entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 175 des Vertrages unzulässig sei (Urteil vom 15. Januar 1974 in der Rechtssache 134/73, Holtz & Willemsen GmbH/Rat, Slg. 1974, 1, Randnr. 5 der Entscheidungsgründe). Der Rat fügt hinzu, es erscheine nicht zulässig, daß eine Privatperson auf dem Wege über Artikel 215 das zu erreichen versuche, was ihr im Rahmen von Artikel 175 verwehrt sei.

Die *Kommission* hebt hervor, die Klägerin begehre mit diesem Antrag Schadensersatz im Wege der „Naturalrestitution". Ihrer Ansicht nach ist dieser Weg jedoch nach dem deutschen Recht wie auch nach dem Recht der meisten anderen Mitgliedstaaten bei Schadensersatzklagen gegen die öffentliche Hand ausgeschlossen. Unabhängig davon sei der Antrag aber auch aus anderen Gründen unzulässig. Wenn er so zu verstehen sein sollte, daß die Klägerin damit den Erlaß von allgemein gültigen Verordnungen er-

strebe, so wäre die Klage nach Artikel 175 Absätzen 1 und 3 EWG-Vertrag unzulässig, da es sich nicht um an die Klägerin gerichtete Akte handeln würde; eine nach Artikel 175 unzulässige Klage könne aber nicht auf dem Umweg über Artikel 215 zulässig werden.

Ziele der Antrag zwar auf Erlaß einer speziell die Klägerin begünstigenden Entscheidung ab, so wäre die Klage dennoch gleichfalls nach Artikel 175 Absatz 3 EWG-Vertrag unzulässig, da die Klägerin nicht eine an sie, sondern an die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Entscheidung erstreben würde.

Die *Klägerin* legt dar, der Hilfsantrag verfolge den alleinigen Zweck, dem Gerichtshof eine Beweisaufnahme darüber zu ersparen, ob die Firma Albert Ruckdeschel & Co. in dem Zeitraum, auf den sich die Klage beziehe, Quellmehl hergestellt und dieses Quellmehl bzw. die daraus hergestellten Backmittel für Zwecke der menschlichen Ernährung abgesetzt habe. Die Klägerin trägt ergänzend vor, sie werde den Hilfsantrag in der mündlichen Verhandlung nicht aufrechterhalten, wenn der Rat und die Kommission ihrem tatsächlichen Vorbringen in diesem Punkt nicht entgegenträten.

3. Der *Rat* macht schließlich geltend, die Klage sei gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 13. November 1973 in den verbundenen Rechtssachen 63 bis 69/72, Werhahn Hansamühle und andere/Rat, Slg. 1973, 1229, Randnr. 7 der Entscheidungsgründe) gegen den Rat insoweit unzulässig, als sie auf eine Diskriminierung durch die Verordnung Nr. 1570/78 der Kommission gestützt werde.

Die *Klägerin* entgegnet, sie stütze ihre Klage weder auf die Verordnung Nr. 1125/78 des Rates noch auf die Verordnung Nr. 1570/78 der Kommission, sondern darauf — wie es im Tenor des Urteils des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 heiße —, daß

„Artikel 11 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates ... insoweit mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar [ist], als er Quellmehl und Quellstärke ... ungleich behandelt".

Für die Rechtsakte, auf die die Klägerin ihre Klage stütze, seien aber Rat und Kommission gleichermaßen verantwortlich.

Der *Rat* führt in seiner Gegenerwiderung aus, wenn die Klägerin rüge, daß die Organe die Erstattung nicht rückwirkend ab 1. August 1974 wieder eingeführt hätten, so müsse sie, da sich ihre Klage auf Artikel 215 stütze, behaupten, daß die betreffenden Verordnungen dadurch, daß sie nur rückwirkend ab 19. Oktober 1977 in Kraft getreten seien, eine eindeutige und schwerwiegende Verletzung einer sie schützenden höherrangigen Rechtsnorm darstellten.

B — Zur Begründetheit

1. Die *Klägerin* macht geltend, mit der in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1570/78 getroffenen Regelung hätten die Organe der Gemeinschaft ihr Ermessen darüber gebunden, in welcher Art und Weise sie die Diskriminierung der Quellmehlhersteller auch rückwirkend beseitigen wollten. Ihrer Ansicht nach verlangt es der Gleichheitsgrundsatz, die Diskriminierung auch für die zwischen dem 1. August 1974 und dem 19. Oktober 1977 liegende Zeit in dieser Form zu beseitigen. Artikel 4 der Verordnung Nr. 1570/78 verletze somit insofern den Gleichheitsgrundsatz, als er die rückwirkende Gewährung der Erstattung bei der Erzeugung von Quellmehl für diesen Zeitraum nicht vorsehe.

Nach Ansicht der Klägerin sind die Organe der Gemeinschaft insoweit schadensersatzpflichtig.

Wie sich aus der Vorgeschichte der Diskriminierung, aber auch aus dem Verfahren der Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel) ergebe, gingen Sinn und Zweck der getroffenen Regelung dahin, daß nur die Verwendung des Quellmehls für Futterzwecke von der Erstattung bei der Erzeugung ausgenommen sein solle. Nach der Überzeugung der Klägerin sind Artikel 2 Buchstabe a und Artikel 4 der Verordnung Nr. 1570/78 nach diesem Sinn und Zweck auszulegen. Dabei sei insbesondere zu berücksichtigen, daß die Erstattung bei der Erzeugung für die Herstellung von Mais- oder Weizenstärke nach wie vor ohne Beschränkung auf die Verwendung der Stärke für Zwecke der menschlichen Ernährung gewährt werde.

Die Klägerin führt weiter aus, um gegenüber der Mais- und Weizenstärke wettbewerbsfähig zu bleiben, hätten weder sie noch die Firma Albert Ruckdeschel & Co. ihre Verkaufspreise aus Anlaß des Wegfalls der Erstattung bei der Erzeugung erhöht.

Die Klägerin weist schließlich darauf hin, sie habe den Hilfsantrag gestellt, um dem Gerichtshof die Durchführung einer Beweisaufnahme zu ersparen und das Verfahren zu beschleunigen; der Antrag ermögliche es, ohne Beweisaufnahme die hier allein streitige Grundsatzfrage zu entscheiden, ob die Gemeinschaft aufgrund der Selbstbindung ihres Ermessens verpflichtet sei, die Erstattung bei der Erzeugung für Mais und Weizen zur Herstellung von Quellmehl für Zwecke der menschlichen Ernährung auch für die Zeit vor dem 19. Oktober 1977 zu gewähren.

2. Der *Rat* betont, mit ihrer Klage gehe die Klägerin davon aus, daß die Verordnungen Nrn. 1125/78 und 1127/78 nicht nur ungültig seien, sondern auch eine schwere Verletzung einer die einzelnen schützenden höherrangigen Rechtsnorm begründeten.

Er erinnert daran, daß es sich um Maßnahmen handele, die eine wirtschaftliche Entscheidung enthielten und bei denen daher, wie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes klar hervorgehe, die zuständigen Organe einen weiten Ermessensspielraum hätten.

Der Rat weist sodann darauf hin, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 die Möglichkeit der Wahl zwischen der Wiedereinführung der Erstattung für Quellmehl und der Streichung der Erstattung für Quellstärke gelassen habe. Im Falle der Entscheidung für die zweite Möglichkeit hätte die Gleichbehandlung der beiden Erzeugnisse vom 1. August 1974 an wiederhergestellt werden können, ohne daß eine Wiedereinziehung der den Quellstärkeherstellern bereits gezahlten Erstattungen nötig gewesen wäre. Nach Ansicht des Rates sprechen zwingende Gründe der Rechtssicherheit dafür, von einer Wiedereinziehung der bereits gezahlten Erstattungen abzusehen, wenn der Anspruch auf diese Erstattungen zur Wiedergutmachung eines Versehens der Verwaltung rückwirkend beseitigt werde. Das Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 1978 in der Rechtssache 54/77 (Herpels/Kommission, Slg. 1978, 585, Randnr. 38 der Entscheidungsgründe) bestätige diese Auffassung. Die Klägerin hätte also keinerlei Erstattung für ihr Erzeugnis beanspruchen können, falls die Erstattung für Quellstärke mit Wirkung vom 1. August 1974 aufgehoben worden wäre. Wenn man hiervon ausgehe, sei es kaum einzusehen, weshalb es den Organen, als sie eine für die betreffenden Hersteller viel günstigere Lösung gewählt hätten, nicht hätte freistehen sollen, die Maßnahmen zeitlich zu begrenzen, wie sie es im vorliegenden Fall getan hätten. Der Gerichtshof habe den zu-

ständigen Organen in seinem Urteil nicht vorgeschrieben, rückwirkende Maßnahmen zu ergreifen; auch die Vorschläge der Kommission hätten keine Rückwirkung vorgesehen.

Der Rat kommt zu dem Schluß, er habe mit den genannten Verordnungen den Ermessensspielraum, der ihm insoweit zustehe, nicht überschritten. Folglich seien diese Verordnungen gültig und könnten keine als hinreichend schwer anzusehende Verletzung einer die einzelnen schützenden höherrangigen Rechtsnorm begründen.

Der Rat unterstellt sodann, daß die Klägerin ihre Verkaufspreise tatsächlich nicht erhöht hat, um den Wegfall der Erstattung auszugleichen, und erörtert hilfsweise die Frage, ob sie wirklich durch zwingende Gründe daran gehindert worden sei.

Er weist darauf hin, aus der Darlegung der Ausführungen der Klägerin im Ausgangsverfahren im Urteil vom 19. Oktober 1977 gehe hervor, daß Quellmehl bei freiem Wettbewerb, das heißt, wenn es keinerlei Erstattung gäbe, im Herstellungspreis billiger sei als Quellstärke. Im übrigen sei Quellstärke zu 85 DM je Dz angeboten worden, während Quellmehl infolge des Wegfalls der Erstattung zu 100 DM je Dz habe verkauft werden müssen. Auf der Grundlage dieser Preise ergebe sich für Quellstärke ein auf die Erstattung zurückzuführender Wettbewerbsvorteil von 8,6 % des Verkaufspreises von Quellmehl. Berücksichtige man die Erhöhung des Rohstoffpreises während der Zeit des Wegfalls der Erstattung, die 30 % des Grundpreises betragen habe, so sei es unwahrscheinlich, daß es der Klägerin nicht möglich gewesen sein sollte, diesen Vorteil von 8,6 %, der sich nach einer 30 %igen Preissteigerung für die beiden Erzeugnisse sogar auf 6,3 % verringere, auf ihre Verkaufspreise abzuwälzen. Der Rat betont in diesem Zusammenhang, daß die Rohstoffverteuerung auch für die Hersteller von Quellstärke gelte.

Daraus zieht der Rat den Schluß, daß die Abschaffung der Erstattung nicht über den Rahmen der wirtschaftlichen Risiken hinausgegangen sei, mit denen die Tätigkeit der Klägerin verbunden sei, und die Rentabilität ihres Unternehmens sicher nicht habe gefährden können.

Der Rat sieht sich schließlich außerstande, in diesem Stadium des Verfahrens ausführlicher zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Klägerin tatsächlich einen Schaden erlitten habe, den es fehlten alle Angaben, die zur Beurteilung des Gestehungspreises des von der Klägerin hergestellten Quellmehls, ihres Verkaufspreises und der aufgrund der Erstattung verschärften Konkurrenz von Quellstärke notwendig seien. Er äußert im übrigen in diesem Punkt unter Berücksichtigung von Artikel 38 Absatz 1 der Verfahrensordnung Zweifel an der Zulässigkeit der Klage.

3. Die *Kommission* führt aus, die Klägerin verlange nicht Ersatz für einen von ihr erlittenen Schaden, sondern Zahlung der Erstattung bei der Erzeugung. Sie erinnert daran, daß nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 74/74 (CNTA/Kommission, Slg. 1976, 797) vorenthaltene Leistungen nicht als im Rahmen einer Schadensersatzklage ersatzfähiger Schaden anzusehen seien, sondern nur die durch die Vorenthaltung darüber hinaus verursachten Vermögensverluste. Dies entspreche auch dem Schadensbegriff, wie er den meisten nationalen Rechten immanent sei.

Die Kommission weist darauf hin, die Klägerin habe nicht einmal im Ansatz dargetan, inwieweit ihr ein Schaden entstanden sei. Da sich die von ihr in dieser Zeit abgesetzten Quellmehlmengen in

etwa auf dem gleichen Stand wie in früheren Zeiten bewegten, werde ihr der Nachweis eines Schadens wohl auch kaum gelingen.

Die Klägerin erfülle aber auch die weiteren Voraussetzungen nicht, von denen die Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtsvorschrift abhänge, wie sie im Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77 (HNL und andere/Rat und Kommission, Slg. 1977, 1209) aufgestellt worden seien.

Die Kommission räumt in diesem Zusammenhang ein, daß der Gleichheitsgrundsatz eine höherrangige, den einzelnen schützende Rechtsnorm darstelle. Sie fügt jedoch hinzu, Verletzungen dieses Grundsatzes könnten einen Anspruch auf Schadensersatz nur nach den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätzen auslösen; dagegen folge aus ihnen keine selbständige Verpflichtung, unabhängig von der Verpflichtung zum Schadensersatz die negativen Folgen dieser Verletzung wieder zu beseitigen.

Nach Auffassung der Kommission liefert bereits das Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 Anhaltspunkte für die Richtigkeit ihrer Auffassung. Bei Erlaß des Urteils habe nämlich festgestanden, daß die den Stärkeherstellern gewährten Erstattungen aus Gründen wohlerworbener Rechte und des Vertrauensschutzes nicht rückwirkend hätten entzogen werden können. Der Gerichtshof hätte, wenn er die Auffassung der Klägerin geteilt hätte, hinsichtlich des zurückliegenden Zeitraums ohne weiteres aussprechen können, daß den Quellmehlherstellern die gleiche Erstattung wie für Stärke zugestanden habe. Der Gerichtshof habe jedoch erklärt, es gebe auch für den „den Betroffenen möglicherweise entstandenen Schaden" mehrere Möglichkeiten der Wiedergutmachung; es sei deshalb Sache der Gemeinschaftsorgane, zwischen diesen Möglichkeiten zu wählen.

Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus alledem für den vorliegenden Fall folgendes: Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 stehe fest, daß die Gemeinschaftsorgane durch die Beseitigung der Erstattung für Quellmehl zum 1. August 1974 der Klägerin gegenüber den Gleichheitsgrundsatz verletzt hätten. Daraus habe sich — bei Vorliegen der übrigen rechtlichen Voraussetzungen — ein Anspruch der Klägerin auf Schadensersatz gegen die Organe der Gemeinschaft ergeben können. Dieser mögliche Schadensersatzanspruch habe jedoch von vornherein nicht die nachträgliche Gewährung der vorenthaltenen Erstattung eingeschlossen, weil diese, als Gegenstand der Leistung selbst, nicht als Schaden anzusehen sei. Diese für sie ungünstige Rechtslage suche die Klägerin zu umgehen, indem sie behaupte, nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 seien die Organe jedenfalls aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes verpflichtet gewesen, die Erstattung für Quellmehl mit Rückwirkung zum 1. August 1974 wieder einzuführen; dafür verlange sie Schadensersatz. Dies sei jedoch unrichtig, weil die Organe der Gemeinschaft der Klägerin nach dem zitierten Urteil des Gerichtshofes nur gegebenenfalls zum Schadensersatz nach den Grundsätzen des Artikels 215 EWG-Vertrag verpflichtet gewesen seien.

Nach Auffassung der Kommission bestand keine Verpflichtung, die Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl rückwirkend zum 19. Oktober 1977 wieder einzuführen. Wenn der Rat — entgegen ihren Vorschlägen — gleichwohl eine begrenzte Rückwirkung vorgesehen habe, so ergebe sich daraus keine Ermessensbindung, weil der Rat Gründe gehabt habe, zwischen dem Zeitraum vor und nach dem Urteil des Gerichtshofes

zu unterscheiden. Außerdem habe jedenfalls die Kommission insoweit ihr Ermessen nicht gebunden, weil sie eine rückwirkende Regelung überhaupt nicht vorgesehen habe.

Auch im Zusammenhang mit der Ermessensbindung könne sich die Klägerin nicht auf den Gleichheitsgrundsatz berufen. Dieser Grundsatz bedeute nur, daß niemand bei gleichen Verhältnissen gegenüber einem anderen ungleich behandelt werden dürfe. Dagegen verbiete er nicht, dieselbe Person oder dieselbe Gruppe von Personen in dem einen Fall so und in dem anderen Fall anders zu behandeln.

Die Kommission führt ferner aus, jedenfalls liege keine offenkundige und erhebliche Überschreitung der Befugnisse der Gemeinschaft vor; die Einstellung der Erstattung sei aus sachlichen Erwägungen erfolgt und keineswegs willkürlich gewesen.

Auch nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 könne von einer offenkundigen und erheblichen Überschreitung der Befugnisse durch die Kommission keine Rede sein. Es gebe schwerwiegende grundsätzliche Erwägungen, die gegen einen Anspruch auf rückwirkende Gewährung der Erstattung sprechen; auch erlege das Urteil des Gerichtshofes den Organen der Gemeinschaft keine Pflicht zur Einräumung eines solchen Anspruchs auf.

Die Kommission hebt schließlich hervor, daß die Unternehmen nach Wegfall der Erstattung offenbar keine größeren Schwierigkeiten gehabt hätten, weiter Quellmehl im bisherigen Umfang abzusetzen. Die Maßnahmen der Gemeinschaft hätten die Klägerin also keinesfalls in so erheblichem Umfang betroffen, daß eine Haftung wegen der Schwere des Eingriffs unabdingbar wäre.

4. Die *Klägerin* erwidert, der den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77 (HNL) zugrunde liegende Sachverhalt unterscheide sich vom vorliegenden Fall von Grund auf. Vorliegend gehe es nicht um eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, sondern allein um die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, die dazu geführt habe, daß miteinander in Wettbewerb stehende Unternehmen ein und desselben Wirtschaftszweigs unterschiedlich behandelt worden seien. In den Rechtssachen HNL seien alle Konkurrenten ein und desselben Wirtschaftszweigs gleichermaßen betroffen gewesen. Der Sachverhalt des vorliegenden Falls unterscheide sich ferner von den Rechtssachen HNL dadurch, daß hier die Gemeinschaftsorgane ihre Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hätten; sie hätten nämlich gewußt, daß Quellmehl und Quellstärke austauschbar seien und miteinander im Wettbewerb stünden.

Die Klägerin führt weiter aus, der Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens könne nur dann mit der Rechtssache 74/74 (CNTA) — in der es um den Wegfall von Währungsausgleichsbeträgen gegangen sei — verglichen werden, wenn die Gemeinschaftsorgane die Erstattung bei der Erzeugung plötzlich sowohl für Quellmehl als auch für Quellstärke gestrichen hätten. Da es sich vorliegend nicht wie in der Rechtssache CNTA um die Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes, sondern um die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes handele, habe den Quellmehlherstellern ein Rechtsanspruch auf eine Erstattung bei der Erzeugung zugestanden, wenn und solange ihre Wettbewerber die Erstattung bekommen hätten.

Die Klägerin bezeichnet die Schlußfolgerungen des Rates und der Komission, der Gerichtshof habe mit seinem Urteil

vom 19. Oktober 1977 den Ersatz eines Schadens in Höhe der vorenthaltenen Erstattung ausschließen wollen, als unrichtig. Dieses Urteil stelle auch für die Vergangenheit fest, daß die Gemeinschaftsorgane den Quellmehlherstellern schadensersatzpflichtig seien, es lasse dafür jedoch mehrere Möglichkeiten offen. Da der Umfang des erlittenen Schadens vom Verhalten der Hersteller während dieser Zeit abhänge, habe der Gerichtshof keine Feststellung über die Höhe des Schadens treffen können.

Die Klägerin habe auch während des hier umstrittenen Zeitraums die Preiserhöhungen des Rohstoffs, die durch die Erhöhung der Schwellenpreise für Weizen und Mais bedingt gewesen seien, auf die Abnehmer ihrer Produkte abwälzen können, weil auch die Stärkehersteller, welche die Erstattung bei der Erzeugung weiter erhalten hätten, insoweit dieselben Lasten zu tragen gehabt hätten und gehalten gewesen seien, sie an die Abnehmer ihrer Produkte weiterzugeben. Ganz anders lägen die Verhältnisse, wenn durch eine ungleiche Behandlung von Konkurrenzunternehmen Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen würden. In diesem Fall könne die Kostensteigerung in der Regel nicht auf die Abnehmer abgewälzt werden.

Wenn sich durch ein vorübergehendes Ereignis die Selbstkosten eines Kaufmanns erhöhten, er aber die Erhöhung auf seine Abnehmer nicht abwälzen könne, weil die Gefahr bestehe, daß seine Konkurrenten billiger anböten und er deshalb bei der Forderung einer Preiserhöhung seine Kunden verlieren könne, werde er zur Erhaltung seines Geschäftsbetriebs Verluste in Kauf nehmen und die Kunden ohne Preiserhöhungen weiter beliefern. Diese Lage habe im vorliegenden Fall bestanden. Für die Firma Albert Ruckdeschel & Co. sei es vorhersehbar gewesen, daß der aufgrund der Abschaffung der Erstattungen für Quellmehl eingetretene Zustand nicht von Dauer sein könne; die Klägerin und die Firma Albert Ruckdeschel & Co. hätten sich von völlig vernünftigen kaufmännischen Erwägungen leiten lassen. Aus der Tatsache, daß diese Firmen Produktion und Absatz fortgesetzt hätten, lasse sich also nicht folgern oder vermuten, daß sie keinen Schaden erlitten hätten.

Die Klägerin bezweifelt ferner, daß es für die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs in Höhe des Betrags der weggefallenen Erstattungen darauf ankomme, ob sie die durch diesen Wegfall verursachte Erhöhung ihrer Selbstkosten habe abwälzen können. Dies ergebe sich aus dem allgemeinen Schadensbegriff: Ein Schaden, der im Rahmen einer Schadensersatzklage zu ersetzen sei, sei die Differenz zwischen der Vermögenslage des Verletzten, die ohne das Schadensereignis bestehen würde, und der Vermögenslage, die durch das Schadensereignis unmittelbar herbeigeführt worden sei.

Nach Ansicht der Klägerin ist die Frage, ob dieser Schaden nachträglich dadurch gemindert worden sei oder hätte gemindert werden können, daß der Verletzte den Schaden auf seinen Abnehmer abgewälzt habe oder hätte abwälzen können, eine ganz andere Frage, die in der deutschen Rechtsprechung in das Gebiet der „Vorteilsanrechnung" gehöre. Die Klägerin führt weiter aus, nach der deutschen Rechtsprechung seien nur solche Umstände beachtlich, die mit dem Schadensereignis in adäquatem ursächlichem Zusammenhang stünden. Daraus zieht die Klägerin den Schluß, daß bei Anwendung dieser Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall die Abwälzung der durch den Wegfall der Erstattung eingetretenen Kostensteigerung auf die Kunden nicht zu berücksichtigen wäre. Selbst wenn die Klägerin die Preiserhöhung hätte abwäl-

zen können, so wären für dieses Ergebnis nur ihre eigene Initiative und ihre eigene Leistung und nicht die unrechtmäßige Vorenthaltung der Erstattung ursächlich gewesen. Auf der anderen Seite wäre es eine unbillige Entlastung der Gemeinschaft, wenn sie noch einen Vorteil daraus ziehen würde, daß der Quellmehlhersteller, der die auf die Vorenthaltung der Erstattung bei der Erzeugung zurückzuführende Kostensteigerung auf seine Abnehmer abgewälzt habe, sich diesen Vorteil anrechnen lassen müßte. Nach Ansicht der Klägerin muß die deutsche Rechtsprechung auch im Gemeinschaftsrecht Geltung haben.

5. Der *Rat* weist in seiner Gegenerwiderung darauf hin, daß die Klägerinnen in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 26/77 (Ruckdeschel) geltend gemacht hätten, nach dem Wegfall der Erstattung hätten die Selbstkosten für Quellmehl DM 98,79/100 kg betragen, während die Quellstärke aufgrund der Erstattung für DM 98/100 kg habe angeboten werden können. Nach Ansicht des Rates ist es somit wahrscheinlich, daß die Klägerin den Verlust der Erstattung ganz oder teilweise auf die Verkaufspreise abgewälzt habe.

Der Rat nimmt sodann zu der von der Klägerin vertretenen Auffassung Stellung, daß die finanzielle Lage wiederhergestellt werden müsse, in der sich der Geschädigte befunden hätte, wenn der Schaden nicht eingetreten wäre.

Der Rat bezweifelt zwar — selbst unter Zugrundelegung deutschen Rechts — die Anwendbarkeit dieser Doktrin des deutschen bürgerlichen Rechts im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens zwischen einer Privatperson und einem Träger der öffentlichen Gewalt um einen Zuschuß, auf den die Privatperson ein Anrecht zu haben glaube; er vertritt jedoch die Ansicht, diese Doktrin könne jedenfalls auf eine Schadensersatzklage aufgrund außervertraglicher Haftung im Rahmen des Gemeinschaftsrechts keine Anwendung finden. Aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 74/74 (CNTA) gehe hervor, daß die Gemeinschaft nicht für einen drohenden Schaden aufkommen müsse, der in der Folge nicht eingetreten sei.

6. Die *Kommission* führt in ihrer Gegenerwiderung aus, wenn man einmal davon ausgehe, daß die Ansicht der Klägerin zutreffe, sie habe nach dem Gleichheitsgrundsatz einen Anspruch auf Zahlung einer Erstattung bei der Erzeugung von Quellmehl für die Zeit vom 1. August 1974 bis 18. Oktober 1977, so ergebe sich gerade daraus, daß sie einen Schadensersatzanspruch nicht geltend machen könne, weil ihr noch unmittelbar der Anspruch auf Erfüllung ihrer Forderung zustehe. Solange diese Möglichkeit bestehe, sei der Klägerin jedenfalls kein Schaden entstanden.

Nach Ansicht der Kommission kann dieser Gesichtspunkt bereits bei der Prüfung der Zulässigkeit der Schadensersatzklage Berücksichtigung finden. Danach sei die Klage als unzulässig abzuweisen, weil es an einem Rechtsschutzbedürfnis fehle und in Wirklichkeit nicht ein Schadensersatz-, sondern ein Erfüllungsanspruch eingeklagt werde.

Behandele man die Klage als zulässig, so ergebe sich bei weiterer Prüfung, daß sie unbegründet sei. Bestehe tatsächlich ein Anspruch auf Erfüllung, so fehle es eben deswegen an einem Schaden; bestehe jedoch kein Erfüllungsanspruch, so könne auch eine auf das gleiche Ziel gerichtete Schadensersatzklage keinen Erfolg haben.

Daraus ergibt sich nach Ansicht der Kommission im vorliegenden Fall, daß der Anspruch auf Erstattung wegen der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen

den Organen der Gemeinschaft und den staatlichen Behörden vor dem nationalen Gericht gegen die zuständigen Behörden einzuklagen gewesen wäre. In diesem Fall hätte der Gerichtshof eine auf die Frage beschränkte Vorabentscheidung erlassen können, ob es der Gleichheitsgrundsatz gebiete, der Klägerin auch eine Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl rückwirkend für die Zeit vom 1. August 1974 bis zum 18. Oktober 1977 zu gewähren. Die Entscheidung aller anderen Fragen wäre Sache der staatlichen Behörden und Gerichte gewesen. Die Klägerin hätte den Gerichtshof nur mit einer wirklichen Schadensersatzforderung unmittelbar anrufen sollen.

Hinsichtlich des von der Klägerin angeblich erlittenen Schadens weist die Kommission darauf hin, der durch den Wegfall der Erstattung verursachte geringere Gewinn der Klägerin könne nicht mit wirklichen Verlusten gleichgesetzt werden, denn die gewährte Erstattung stelle keinen Geschäftsgewinn dar; sie beruhe nämlich nicht auf einer eigenen Leistung, sondern sei ausschließlich eine öffentliche Zuwendung, mit der ein bestimmter Zweck verfolgt werde. Dieser Zweck liege aber nicht darin, den Unternehmen einen bestimmten Geschäftsgewinn zukommen zu lassen.

Zu den Gründen, eine Erstattung nicht rückwirkend zu gewähren, führt die Kommission aus, im Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 finde sich kein Anhaltspunkt für eine Verpflichtung zu rückwirkender Gewährung der Erstattung, obwohl bereits damals klar erkennbar gewesen sei, daß den Stärkeherstellern die als Erstattung gezahlten Beträge nicht nachträglich hätten wieder entzogen werden können. Wenn der Gerichtshof gleichwohl Rat und Kommission für die Vergangenheit keine Verpflichtung zur rückwirkenden Gewährung der Erstattung auferlegt, sondern insoweit ausdrücklich auf den Ersatz möglicher Schäden verwiesen habe, so komme dem eine bestimmte Bedeutung zu. Der Sinn einer rein schadensersatzrechtlichen Lösung liege vor allem darin, daß mit einer nachträglichen Gewährung der Erstattung deren eigentlicher Zweck, den Absatz bestimmter Erzeugnisse in einem bestimmten Zeitraum zu fördern, nicht mehr erreicht werden könne.

Die Kommission bezeichnet schließlich die Ansicht der Klägerin als unzutreffend, die Kommission habe ihr Ermessen gebunden, indem sie in der Verordnung Nr. 1570/78 Durchführungsvorschriften zur Wiedereinführung der Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl erlassen habe. Nach Erlaß der für sie bindenden Vorschrift des Artikels 6 der Verordnung Nr. 1127/78 des Rates habe die Kommission insoweit überhaupt kein Ermessen mehr besessen. Im übrigen sei sie aber auch der Ansicht, daß die vom Rat vorgetragenen Gründe geeignet seien, eine unterschiedliche Regelung für die Zeiträume vor und nach Erlaß des Urteils des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 zu rechtfertigen.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 10. Juli 1979 haben die Parteien mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 12. September 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Klägerin dieser Rechtssache beantragt, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch den Rat und die Kommission, gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag zum Ersatz desjenigen Schadens zu verurteilen, der ihr daraus entstanden sei, daß durch Verordnung Nr. 1125/74 des Rates vom 29. April 1974 zur Änderung der Verordnung Nr. 120/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 128 vom 10. Mai 1974, S. 12) die Erstattungen bei der Erzeugung von Quellmehl abgeschafft worden sind.

2 In seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77, Albert Ruckdeschel & Co. und Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. gegen Hauptzollamt Hamburg-St. Annen und Diamalt AG gegen Hauptzollamt Itzehoe (Slg. 1977, 1753), das auf Ersuchen des Finanzgerichts Hamburg um Vorabentscheidung ergangen ist, hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß die streitigen Bestimmungen der Verordnungen des Rates insoweit mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar sind, als sie Quellmehl und Quellstärke hinsichtlich der Erstattungen bei der Erzeugung ungleich behandeln. Der Gerichtshof hat weiter erkannt, es sei Sache der für die Agrarpolitik der Gemeinschaft zuständigen Organe, die zur Beseitigung dieser Unvereinbarkeit erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

3 Auf dieses Urteil hin wurden durch die Verordnung Nr. 1125/78 des Rates vom 22. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 142 vom 30. Mai 1978, S. 21) die Erstattungen bei der Erzeugung für Quellmehl zur Brotherstellung wieder eingeführt. Die Höhe der Erstattung wurde in der am selben Tag wie die Verordnung Nr. 1125/78 erlassenen und veröffentlichten Verordnung Nr. 1127/78 des Rates (ABl. L 142, S. 24) festgelegt. Die beiden Verordnungen traten am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft. Jedoch wurden die Erstattungen gemäß Artikel 1 letzter Absatz der Verordnung Nr. 1125/78 und Artikel 6 der Verordnung Nr. 1127/78 auf Antrag mit Wirkung vom 19. Oktober 1977, also rückwirkend seit dem Tag des Urteils des Gerichtshofes in den vorerwähnten Vorabentscheidungsverfahren, gewährt.

4 Die Klägerin begehrt deshalb Ersatz des Schadens, der ihr dadurch entstanden sein soll, daß es in der Zeit vom 1. August 1974, als die Verordnung Nr. 1125/74 erstmals zur Anwendung kam, bis zum 19. Oktober 1977 keine Erstattungen gab. Der Schaden soll im Ausfall von Einnahmen in Höhe derjenigen Erstattungen bestehen, welche die Klägerin erzielt hätte, wenn für Quellmehl die gleichen Erstattungen gezahlt worden wären wie für Stärke.

Zur Zulässigkeit

5 Die Kommission hat einen Vorbehalt gegen die Zulässigkeit der Klage angemeldet, weil die Klägerin aus abgetretenem Recht klagt und die Firma Ruckdeschel während des streitigen Zeitraums die Mengen Quellmehl hergestellt hat, auf die der Schadensersatzanspruch wegen nichtgewährter Erstattungen gestützt wird. Dieser Vorbehalt kann nicht als berechtigt angesehen werden. Die Klägerin hat vorgetragen, der Schadensersatzanspruch sei ihr von der zur gleichen Unternehmensgruppe gehörenden Firma Ruckdeschel infolge einer Neustrukturierung innerhalb der Unternehmensgruppe übertragen worden. Der Gerichtshof ist der Auffassung, daß unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles, unter denen nichts auf die Möglichkeit eines Mißbrauchs der Abtretung hindeutet, der Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs und seiner Einklagung bei Gericht durch den Abtretungsempfänger nichts entgegensteht.

6 Die Beklagten, der Rat und die Kommission, haben gegen die Zulässigkeit außerdem einredeweise geltend gemacht, die Klägerin hätte, um die Gewährung der beantragten Erstattungen zu erlangen, vor den innerstaatlichen Gerichten gegen die zuständigen staatlichen Stellen auf Zahlung der Erstattungen klagen müssen. Diese Einrede greift jedoch nicht durch. Zwar kann eine Klage auf Zahlung von Beträgen, die aufgrund einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung geschuldet werden, nicht in der Form einer Klage nach Artikel 178, 215 Absatz 2 EWG-Vertrag erhoben werden. Die vorliegend von der Klägerin erhobene Klage stellt sich aber nicht als Klage auf Erfüllung, sondern als Klage auf Ersatz des Schadens dar, den die im Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 festgestellte Rechtsverletzung zur Folge haben soll. Im vorliegenden Fall steht nach dem genannten Urteil des Gerichtshofes überdies fest, daß ein innerstaatliches Gericht einer Zahlungsklage nicht hätte stattgeben können, weil es keinerlei Rechtsvorschrift der Gemeinschaft gibt, die den staatlichen Stellen die Zahlung der beanspruchten Beträge gestatten würde.

7 Das gleiche gilt für die Einrede der Kommission, das eigentliche Ziel der Klage, nämlich die Gewährung der nichtgezahlten Erstattungen, könne nur durch Erlaß einer neuen Verordnung erreicht werden; da die Klägerin dieses Ziel mit einer Klage nach Artikel 173 oder 175 EWG-Vertrag nicht erreichen könne, könne sie dies auch im Wege der Schadensersatzklage gemäß Artikel 178, 215 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht. Die Schadensersatzklage ist nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ein selbständiger Rechtsbehelf. Die Anträge der Klägerin sind deshalb im Rahmen dieser Klageart zu untersuchen; sind sie begründet, so kann ihnen stattgegeben werden, ohne daß die Beklagten neue Rechtsvorschriften erlassen.

Zur Begründetheit

8 In seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 hat der Gerichtshof bereits festgestellt, daß die Abschaffung der Erstattung für Quellmehl ab dem 1. August 1974 bei gleichzeitiger Beibehaltung der Erstattung für Quellstärke mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar war. Aus diesem Urteil ergibt sich, daß diese Unvereinbarkeit nur in bezug auf Quellmehl bestand, das in seiner herkömmlichen Verwendung zur menschlichen Ernährung, nämlich der Brotherstellung, verwendet wurde. Gerade diese Verwendung eröffnet übrigens den Anspruch auf die mit den Verordnungen Nr. 1125/78 und Nr. 1127/78 wieder eingeführten Erstattungen, und dieser Punkt ist zwischen den Parteien der vorliegenden Rechtssache nicht streitig. Soweit die Rechtswidrigkeit der Abschaffung der Erstattungen so festgestellt worden ist, stellt sich in der vorliegenden Rechtssache zunächst die Frage, ob diese Rechtswidrigkeit gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag die Haftung der Gemeinschaft zu begründen vermag.

9 Die Feststellung, daß eine Regelung in Rechtsetzungsakten der Gemeinschaft rechtswidrig ist, genügt für sich allein nicht, um diese Haftung auszulösen. In seinem Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76 u. a., Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG u. a./Rat und Kommission (Slg. 1978, 1209), hat sich der Gerichtshof bereits in diesem Sinne ausgesprochen. Er hat in diesem Zusammenhang an seine ständige Rechtsprechung erinnert, nach der die Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtsvorschrift, deren Erlaß wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzt, nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm ausgelöst werden kann. Unter Berücksichtigung der Grundsätze, die nach den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für die Haftung der öffentlichen Gewalt für den einzelnen durch

Rechtsetzungsakte entstandene Schäden gelten, hat der Gerichtshof festgestellt, daß auf einem Gebiet des Gemeinschaftsrechts, das durch ein für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unerlässliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, die Haftung der Gemeinschaft nur ausnahmsweise dann ausgelöst werden kann, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten haben sollte.

10 Die Umstände des vorliegenden Falles lassen den Gerichtshof zu der Überzeugung kommen, daß der Rat die Grenzen, die er bei der Ausübung seines Ermessens im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten hat, in der Tat erheblich und offenkundig überschritten hat. Diese Überzeugung gründet sich namentlich auf folgende Erwägungen:

11 Es ist zunächst zu berücksichtigen, daß unter den gemeinschaftsrechtlichen Normen zum Schutz der einzelnen der Gleichheitsgrundsatz — der namentlich im 2. Unterabsatz von Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verankert ist, welcher jede Diskriminierung bei der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte verbietet — von besonderer Bedeutung ist. Sodann hat die Verletzung dieses Grundsatzes im vorliegenden Fall eine begrenzte und klar umrissene Gruppe von Unternehmen betroffen. Die Zahl der Quellmehlhersteller in der Gemeinschaft ist nämlich offenbar sehr klein. Außerdem geht der von der Klägerin behauptete Schaden über die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken hinaus, die eine Betätigung in dem betroffenen Wirtschaftszweig mit sich bringt. Schließlich ist die Gleichbehandlung mit den Herstellern von Maisstärke, die seit dem Beginn der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide eingehalten worden war, vom Rat im Jahre 1974 ohne hinreichende Begründung aufgegeben worden.

12 Aus diesen Gründen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß die Abschaffung der Erstattungen für Quellmehl durch die Verordnung Nr. 1125/74 des Rates die Haftung der Gemeinschaft auslöst.

13 Nunmehr ist zu prüfen, welcher Schaden den Herstellern von Quellmehl aus dieser Diskriminierung entstanden ist. Der Schaden, den die Klägerin geltend macht, soll darauf beruhen, daß der Rat die Erstattungen abgeschafft hat, welche den Herstellern von Quellmehl hätten gezahlt werden müssen, wenn die Gleichbehandlung mit den Herstellern von Maisstärke eingehalten worden wäre. Die Höhe dieser Erstattungen stellt also die Grundlage für die Berechnung des erlittenen Schadens dar.

14 Gegen diese Methode der Schadensberechnung haben der Rat und die Kommission eingewandt, die Hersteller von Quellmehl hätten den Schaden durch Abwälzung des Nachteils aus dem Wegfall der Erstattungen in ihren Preisen vermieden oder jedenfalls vermeiden können. Grundsätzlich kann ein solcher Einwand im Rahmen einer Schadensersatzklage nicht von vornherein von der Hand gewiesen werden. Wenn der Wegfall der Erstattungen wirklich über die Preise abgewälzt worden ist, kann der Schaden in der Tat nicht anhand der nichtgewährten Erstattungen berechnet werden. In diesem Fall träte die Preiserhöhung an die Stelle der Erstattungen und würde den Hersteller schadlos stellen.

15 Die Klägerin hat bestritten, daß es tatsächlich zu der behaupteten Abwälzung gekommen sei. Sie erklärt, angesichts der Konkurrenz der in den Genuß von Erstattungen kommenden Stärkehersteller hätte sie sich im Rahmen ihrer Geschäftspolitik entschlossen, um ihre Absatzmärkte zu halten, das Quellmehl unter Verlust zu verkaufen anstatt die Preise mit dem Risiko des Verlusts ihrer Märkte zu erhöhen. Die vom Rat und der Kommission angeführten Preiserhöhungen beruhten auf der Heraufsetzung des Schwellenpreises für Mais und auf gestiegenen Produktionskosten.

16 Die von den Parteien vorgelegten statistischen Daten und die vorgetragenen Argumente erlauben nicht die Feststellung, daß die Klägerin den Nachteil aus der Abschaffung der Erstattungen auf ihre Preise abgewälzt hat oder hätte abwälzen können.

17 Der der Klägerin zu ersetzende Schaden ist demnach in der Weise zu berechnen, daß er den Erstattungen entspricht, die ihr gezahlt worden wären, wenn die Verwendung von Mais für die Herstellung von Quellmehl zur Brotherstellung in der Zeit vom 1. August 1974 bis zum 19. Oktober 1977 einen Anspruch auf die gleichen Erstattungen begründet hätte wie die Verwendung von Mais für die Herstellung von Stärke.

18 Zum Nachweis der Mengen Quellmehl, für die Schadensersatz zu leisten sei, und der nichtgewährten Erstattungen für diese Mengen hat die Klägerin dem Gerichtshof eine Reihe von Belegen vorgelegt. Beim gegenwärtigen Stand des Verfahrens kann der Gerichtshof jedoch die Richtigkeit dieser Angaben nicht beurteilen. Daher sind die vom Gerichtshof anerkannten Kriterien für die Entschädigung der Klägerin in einem Zwischenurteil festzustellen und die

Bestimmung der Höhe des Schadensersatzes der Einigung der Parteien oder, mangels einer solchen Einigung, der Entscheidung durch den Gerichtshof vorzubehalten.

Zum Zinsanspruch

19 Die Klägerin hat weiter beantragt, die Gemeinschaft zur Zahlung von Zinsen in Höhe vom 6 vom Hundert jährlich zu verurteilen, und zwar ab dem 1. Dezember 1977, ab dem die Gemeinschaft die nichtgezahlten Erstattungen geschuldet habe.

20 Über diesen Anspruch ist, weil er im Zusammenhang mit der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag erhoben wird, im Lichte der den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze zu entscheiden, auf die diese Vorschrift verweist. Danach ist ein Zinsanspruch grundsätzlich gegeben. Unter Berücksichtigung der vom Gerichtshof für die Schadensberechnung zugrunde gelegten Kriterien entsteht der Zinsanspruch mit dem vorliegenden Urteil, soweit es die Pflicht zum Schadensersatz feststellt. Der anzuwendende Zinssatz beträgt 6 vom Hundert jährlich.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

im Wege des Zwischenurteils für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist verpflichtet, der Firma Ireks-Arkady GmbH, Kulmbach, einen Betrag in Höhe derjenigen Erstattungen bei der Erzeugung von Quellmehl zur Brotherstellung zu zahlen, auf die dieses Unternehmen Anspruch gehabt hätte, wenn die Verwendung von Mais zur Herstellung von Quellmehl in der Zeit vom 1. August 1974 bis zum 19. Oktober 1977 einen Anspruch auf die gleichen Erstattungen begründet hätte wie die Verwendung von Mais zur Herstellung von Stärke.**

2. **Dieser Betrag ist mit 6 vom Hundert jährlich vom Tag dieses Urteils an zu verzinsen.**

3. Den Parteien wird aufgegeben, dem Gerichtshof binnen einer Frist von 12 Monaten ab Verkündung dieses Urteils mitzuteilen, auf welchen Schadensersatzbetrag sie sich geeinigt haben.

4. Mangels einer solchen Einigung legen die Parteien dem Gerichtshof innerhalb derselben Frist bezifferte Anträge vor.

5. Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Oktober 1979.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 12. SEPTEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Klagen, zu denen ich heute meine Schlußanträge vortrage, sind von französischen, deutschen, belgischen und niederländischen Unternehmen erhoben worden; einige der Klägerinnen stellen Gritz her, andere Quellmehl. Wie Sie wissen, ist Gritz ein Maisgrieß, der bei der Bierherstellung Verwendung findet, während Quellmehl, ein Verarbeitungsprodukt aus Mais oder Weichweizen, vor allem bei der Brotherstellung verwendet wird. Die beiden Gruppen von Unternehmen genießen seit langem im Rahmen der Gemeinschaftsregelungen über die Erstattungen bei der Erzeugung die gleiche Behandlung; insbesondere sah Artikel 11 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 (über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide) obligatorische Erstattungen zugunsten beider Gruppen entsprechend

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.