SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 25. Januar 2001 [1]

1. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Bundesrepublik Deutschland) hat dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) Fragen nach der Auslegung der Artikel 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milcherzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren [2], zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Rechtlicher Rahmen

2. Die dem vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegenden nationalen Verfahren betreffen den bekannten Streit über die Durchführung der so genannten Milchquotenregelung, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eingeführt worden war. Es empfiehlt sich daher ein kurzer Blick auf die komplexe Gemeinschaftsregelung auf diesem Gebiet.

3. Bekanntlich haben die Überschüsse auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse den Rat zum Erlass der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 vom 17. Mai 1977 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände [3] bewogen. Die Verordnung sah für Erzeuger, die sich für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Nichtvermarktung der Milch oder Milcherzeugnisse aus dem eigenen Betrieb verpflichteten, eine Prämie vor.

4. Diese Maßnahmen erwiesen sich jedoch sehr bald als ungeeignet, um den Produktionsüberschüssen zu begegnen. Der Rat führte deshalb die Regelung über die so genannte Zusatzabgabe ein: Dies geschah zum einen mit der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [4] und zum anderen mit der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 vom 31. März 1984 über Grundregeln für

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. L 196, S. 6.
3 — ABl. L 131, S. 1.
4 — ABl. L 90, S. 10.

die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse [5]. Die Abgabe schuldete jeder Erzeuger für die Milchmengen, die er über die ihm zugeteilte Quote (Referenzmenge) hinaus vermarktete. Die Quote entsprach für jeden Erzeuger dessen Produktion in einem Referenzjahr. Für Deutschland war dies das Jahr 1983. Die Erzeuger, die in Erfüllung ihrer aufgrund der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung zur Nichtvermarktung im Referenzjahr keine Milch abgegeben hatten, waren von der Quotenregelung ausgeschlossen.

5. Mit den Urteilen vom 28. April 1988, Mulder [6] und von Deetzen [7] erklärte der Gerichtshof jedoch die Verordnung Nr. 857/84 wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes insoweit für ungültig, als sie die Zuteilung einer Referenzmenge an solche Erzeuger nicht vorsah.

6. Um diesen Urteilen nachzukommen, erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 764/89 vom 20. März 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse [8]. Dadurch wurde u. a. in die letztgenannte Verordnung ein neuer Artikel 3a eingefügt, der den Milcherzeugern, die durch eine Verpflichtung im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 gebunden waren und daher im Referenzjahr keine Milch geliefert hatten, eine vorläufige spezifische Referenzmenge in Höhe von 60 % der Milchmenge einräumte, die vom Erzeuger in dem Zeitraum von zwölf Kalendermonaten vor dem Monat der Einreichung des Antrags auf Gewährung der Nichtvermarktungsprämie geliefert bzw. verkauft worden war (so genannte SLOM-I-Regelung).

7. Doch auch diese Regelung brachte der Gerichtshof zu Fall. Mit Urteilen vom 11. Dezember 1990, Spagl [9] und Pastätter [10], erklärte er die Verordnung (wiederum) wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes für nichtig, da die Verordnung die spezifische Referenzmenge auf 60 % der Milchmenge begrenzt hatte, die vom Erzeuger in dem Zeitraum von zwölf Kalendermonaten vor der Einreichung des Antrags der Gewährung der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie geliefert bzw. verkauft worden war.

8. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung änderte der Rat mit der Verordnung (EWG) Nr. 1639/91 vom 13. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse [11] Artikel 3a erneut dahin ab, dass er eine spezifische Referenzquote auch denjenigen Erzeugern gewährte, die vorher ausgeschlossen waren (so genannte SLOM-II-Regelung).

5 — ABl. L 90, S. 13.
6 — Rechtssache 120/86 (Slg. 1988, 2321).
7 — Rechtssache 170/86 (Slg. 1988, 2355).
8 — ABl. L 84, S. 2.
9 — Rechtssache C-189/89 (Slg. 1990, I-4539).
10 — Rechtssache C-217/89 (Slg. 1990, I-4585).
11 — ABl. L 150, S. 35.

9. Zu diesem komplexen rechtlichen Rahmen nahm später der Gerichtshof Stellung, der am 19. Mai 1992 mit dem zweiten Urteil Mulder die Kommission verurteilte, den Schaden zu ersetzen, der denjenigen Milcherzeugern entstanden war, die durch die Anwendung der Verordnung Nr. 857/84 von der Zuteilung einer Referenzmenge ausgeschlossen waren, weil sie in Erfüllung einer im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung während des von dem betreffenden Mitgliedstaat gewählten Referenzjahres keine Milch geliefert hatten [12]. Nach Ansicht des Gerichtshofes hatte nämlich jeder Erzeuger, der seine Milch allein wegen seiner Nichtvermarktungs- oder Umstellungsverpflichtung nicht verkaufen konnte, grundsätzlich ein Recht auf Ersatz der erlittenen Schäden.

10. Angesichts der Komplexität der Frage und der großen Zahl der von dem letzten Urteil betroffenen Erzeuger veröffentlichten der Rat und die Kommission am 5. August 1992 die Mitteilung 92/C 198/04 [13]. Sie erklärten dort ihre Absicht, praktische Modalitäten für die Entschädigung der betroffenen Erzeuger zu erlassen, und verpflichteten sich, bis dahin gegenüber den entschädigungsberechtigten Erzeugern nicht die Einrede der Verjährung aufgrund von Artikel 43 der EG-Satzung des Gerichtshofes zu erheben. Voraussetzung war jedoch, dass ein solcher Entschädigungsanspruch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Mitteilung oder zum Zeitpunkt, zu dem sich der Erzeuger an eines der Organe gewandt hatte, nicht bereits verjährt war.

11. Um diese Mitteilung umzusetzen und insbesondere, um dem Urteil Mulder II und vor allem der Verpflichtung der Kommission zum Ersatz des den Erzeugern von Milch oder Milcherzeugnissen in den genannten Fällen entstandenen Schadens nachzukommen, erließ der Rat kurze Zeit später die Verordnung Nr. 2187/93. Er führte insbesondere eine pauschale Entschädigungsregelung ein, die folgende Merkmale aufweist.

12. Die Regelung sieht zunächst vor, dass die betroffenen Erzeuger bei der gemäß Artikel 10 vom jeweiligen Mitgliedstaat dafür benannten zuständigen Behörde einen Entschädigungsantrag gemäß den Kriterien der Artikel 2 bis 5 der Verordnung einreichen.

In der zehnten Begründungserwägung heißt es: „Bei der Durchführung dieser Verordnung handeln die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen und für Rechnung des Rates und der Kommission sowie aufgrund eines Auftrags, der sich nur auf die Wahrnehmung der für die Durchführung erforderlichen Verwaltungsaufgaben unter Einhaltung dieser Verordnung erstreckt."

Nach Artikel 6 bestimmt die nationale Behörde die entschädigungsfähige Jahres-

12 — Urteil vom 19. Mai 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-104/89 und C-37/90 (Mulder u. a./Rat und Kommission, Slg. 1992, I-3061, im Folgenden: Urteil Mulder II).

13 — ABl. C 198, S. 4.

menge und prüft nach Artikel 11 die Richtigkeit der vom Erzeuger gemachten Angaben und berechnet den Betrag der Entschädigung nach Maßgabe der Menge und des Zeitraums, für die sie geleistet werden soll, gemäß den in der Richtlinie und im dazugehörigen Anhang festgelegten Kriterien.

Artikel 14 bestimmt:

„Die zuständige Behörde gemäß Artikel 10 übermittelt dem Erzeuger im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission innerhalb von höchstens vier Monaten nach Eingang des Antrags ein Angebot für eine Entschädigung zusammen mit einer Quittung über den Ausgleich aller Ansprüche.

...

Wird das Angebot nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang angenommen, so sind die betreffenden Gemeinschaftsorgane künftig nicht mehr daran gebunden.

Wird das Angebot durch Rücksendung der als richtig anerkannten und unterzeichneten Quittung innerhalb der genannten Frist angenommen, so wird damit gegenüber den Gemeinschaftsorganen auf die Geltendmachung, ganz gleich in welcher Form, des in Artikel 1 genannten Schadens verzichtet."

Die Finanzierung der gemäß der Verordnung getätigten Ausgaben gilt nach Artikel 16 als Intervention im Sinne von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [14].

Die Verfahren vor dem nationalen Gericht

13. Um diese soeben beschriebene Regelung geht es in den nationalen Verfahren, die der vorliegenden Rechtssache zugrunde liegen. Vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main sind nämlich drei Verfahren von Milcherzeugern anhängig, die ein ihnen von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (im Folgenden: BLE) nach Maßgabe der Verordnung Nr. 2187/93 im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission unterbreitetes Entschädigungsangebot fristgerecht angenommen hatten. Trotzdem wurde ihnen die Auszahlung der vereinbarten Entschädigung ganz oder teilweise verweigert, da die BLE bei einer späteren Überprüfung des Entschädigungsanspruchs zu dem Ergebnis gelangt war, dass nicht alle in der Verordnung hierfür festgelegten Voraussetzungen erfüllt waren.

14 — ABl. L 94, S. 13.

14. Im Einzelnen war die BLE in den Fällen Flemmer (Rechtssache C-80/99) und Leitensdorfer (Rechtssache C-82/99) der Ansicht, dass den Betroffenen von Anfang an zu Unrecht eine endgültige spezifische Referenzmenge zugewiesen worden sei.

Im Fall Flemmer machte sie geltend, dass die Voraussetzungen nach Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 nicht erfüllt seien, da sich bei der späteren Überprüfung gezeigt habe, dass die aufgrund der vorläufig zugeteilten spezifischen Referenzmenge gelieferte Milch nicht im Betrieb des Klägers erzeugt worden sei und diesem daher zu Unrecht eine endgültige spezifische Referenzmenge zugewiesen worden sei. Die BLE kündigte daher mit Schreiben vom 27. Juni 1996 den Entschädigungsvertrag nach § 60 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit sofortiger Wirkung wegen nachträglichen Wegfalls der Geschäftsgrundlage. Gegen diese Entscheidung wendet sich der Kläger vor dem nationalen Gericht unter Berufung darauf, dass er selbst Erzeuger gewesen und ihm jedenfalls durch bestandskräftigen Bescheid des Hauptzollamts eine endgültige spezifische Referenzmenge zugeteilt worden sei.

15. Auch im Fall Leitensdorfer sind nach Ansicht der BLE die Voraussetzungen des Artikels 3a nicht erfüllt, da der frühere Milcherzeuger die Produktion verspätet aufgenommen habe. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde. Die Klägerin, Frau Leitensdorfer, hatte einen Betrieb von Frau Wurm geerbt, die diesen ihrerseits nach dem Tode ihres Ehemanns, Herrn Wurm, im Wege der Erbschaft übernommen hatte. Dieser wiederum hatte sich seinerzeit zur Nichtvermarktung von Milch verpflichtet und war daher kein Erzeuger mehr. Die Frau Wurm am 9. November 1992 zugeteilte endgültige spezifische Referenzmenge (die sie dann am 1. April 1993 auf einen Pächter übertragen hatte) wurde folglich vom zuständigen Hauptzollamt mit Wirkung vom 1. April 1996 wieder eingezogen. Hiergegen erhob die Betroffene eine Klage beim Finanzgericht München, die dort noch anhängig ist. In der Zwischenzeit kündigte die BLE mit Schreiben vom 5. Februar 1996 den mit der Klägerin Leitensdorfer geschlossenen Entschädigungsvertrag gemäß § 60 Absatz 1 VwVfG mit sofortiger Wirkung. Zur Begründung verwies sie darauf, dass der frühere Erzeuger (Frau Wurm) die Milcherzeugung verspätet aufgenommen habe. Die Klägerin fochte diese Entscheidung an und machte geltend, dass der Kündigungsgrund, d. h. die verspätete Wiederaufnahme der Erzeugung, der BLE bei Vertragsschluss bereits bekannt gewesen sei.

16. Im Fall Christoffel (Rechtssache C-81/99) hatte die BLE festgestellt, dass die Klägerin vom 1. Januar 1992 an einen Teil ihres Betriebs verpachtet hatte, die entsprechende Referenzmenge aber dem Pächter übertragen hatte, statt sie der nationalen Reserve zuzuführen. Obwohl die Klägerin geltend machte, dass eine Einziehung zur nationalen Reserve überhaupt nicht in Betracht gekommen wäre, weil sie die gesamten Milcherzeugungsflächen des ehemaligen SLOM-Betriebs behalten habe, lehnte die zuständige Behörde die Über-

führung der betreffenden Menge in die nationale Reserve aus Gründen des Vertrauensschutzes der Klägerin und des Pächters ab, auf den die Referenzmenge inzwischen übertragen worden war. Die BLE sah daher die Voraussetzungen der Verordnung für die Gewährung der ursprünglich festgesetzten Entschädigung als nicht erfüllt an und lehnte die Auszahlung ab; sie bot Frau Christoffel einen erheblich niedrigeren Betrag an.

Die Vorlagefragen

17. Alle drei dargestellten Fälle werfen für das Verwaltungsgericht gemeinschaftsrechtliche Fragen auf, die eine Vorabentscheidung des Gerichtshofes erforderlich machen. Kurz gesagt, stellt sich für das Gericht insbesondere die Frage, ob für die beschriebenen Rechtsstreitigkeiten der Gemeinschaftsrichter oder das nationale Gericht zuständig ist und ob die Entscheidung für eine der beiden Alternativen Folgen für das anwendbare Recht (und wenn ja, welche) hat.

18. Das Gericht geht in der Begründung seines Beschlusses davon aus, dass die Verordnung Nr. 2178/93 den Erzeugern alternativ zu einer Schadensersatzklage nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG) einen weiteren Entschädigungsweg zur Verfügung stellt.

Zur Begründung hierfür verweist das Gericht insbesondere auf das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 16. April 1997, wo es heißt, dass der Rat mit der Verordnung Nr. 2187/93 „den entschädigungsberechtigten Erzeugern in Wirklichkeit einen zusätzlichen Entschädigungsweg angeboten hat" und dass diese Verordnung „in Bezug auf die Erzeuger der Sache nach ein Vergleichsvorschlag [ist], dessen Annahme dem Einzelnen überlassen ist; sie stellt eine Alternative zur gerichtlichen Lösung der Streitigkeit dar" [15].

Wenn also ein Milcherzeuger ein Entschädigungsangebot fristgemäß annimmt, das ihm im Rahmen und für Rechnung des Rates und der Kommission von der zuständigen nationalen Behörde übermittelt worden ist, kommt nach Auffassung des vorlegenden Gerichts zwischen dem jeweiligen Erzeuger einerseits und den Gemeinschaftsorganen andererseits ein öffentlichrechtlicher Vergleichs- bzw. Entschädigungsvertrag zustande.

19. Aufgrund dessen neigt das Verwaltungsgericht dazu, dass die nationalen Gerichte zuständig sein müssten, die dann

15 — Rechtssache T-541/93 (Connaughton u. a./Rat, Slg. 1997, II-549, Randnrn. 34 und 35).

nach dem eigenen innerstaatlichen Recht entschieden, wenn es zwischen den Parteien zu einem Rechtsstreit hinsichtlich der Wirksamkeit des Vertrages komme.

Es gehe hier nämlich um einen Fall der vertraglichen Haftung der Gemeinschaftsorgane und damit um einen Fall, der nach Artikel 215 Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 1 EG) — in Ermangelung einer besonderen Schiedsklausel im Sinne von Artikel 181 EG-Vertrag (jetzt Artikel 238 EG) — in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte falle.

20. Jedoch hat eine Entscheidung des Gerichts erster Instanz gerade zur Verordnung Nr. 2187/93 beim Verwaltungsgericht Bedenken geweckt, ob diese Lösung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Im Urteil Dethlefs hat das Gericht nämlich festgestellt: „Soweit diese Verordnung [Nr. 2187/93] aber eine Entschädigungsregelung vorsieht, mit der die Gemeinschaftsorgane den Verpflichtungen nachkommen wollten, die sich für sie aus ihrer Verurteilung im Urteil Mulder ergaben, fällt ihre Anwendung in den Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft." [16]

16 — Urteil vom 24. September 1998 in der Rechtssache T-112/95 (Slg. 1998, II-3819, Randnr. 55).

21. Das Verwaltungsgericht hat angesichts dieser Feststellungen, die seine bisherigen Erwägungen in Frage zu stellen scheinen, beschlossen, die drei Verfahren zum Zwecke der Vorlage zu verbinden und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

a) Ist Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 178 EG-Vertrag und den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 dahin auszulegen, dass der Gerichtshof auch für Streitsachen zuständig ist, die aus einem nach näherer Maßgabe der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milcherzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren, von der zuständigen nationalen Behörde im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag herrühren?

b) Sollte diese Frage verneint werden und ein Fall des Artikels 215 Absatz 1 EG-Vertrag vorliegen und damit die Zuständigkeit der nationalen Gerichte nach Artikel 183 EG-Vertrag begründet sein, stellt sich die weitere Frage, ob auf einen solchen Vertrag, soweit die Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 keine Regelungen trifft, die Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts oder die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ge-

meinsam sind, zur Anwendung kommen.

c) Sofern die allgemeinen Rechtsgrundsätze Anwendung finden, fragt sich weiter, ob und unter welchen Voraussetzungen die zuständige nationale Behörde den im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag ganz oder teilweise aufheben kann, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die nach der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates zu erfüllenden Voraussetzungen für die Abgabe eines Entschädigungsangebots ganz oder teilweise nicht vorlagen bzw. die Voraussetzungen für die Abgabe eines Entschädigungsangebots nur deshalb vorliegen, weil sich die zuständigen nationalen Behörden aus Gründen des Vertrauensschutzes gehindert sehen, eine endgültige Zuweisung einer spezifischen Referenzmenge, die Voraussetzung für die Gewährung einer Entschädigung ist, wieder aufzuheben.

Rechtliche Beurteilung

Zur ersten Frage

Vorbemerkungen

22. Wie sich aus dem Vorlagebeschluss klar ergibt, ist die Entscheidung der Frage, ob Streitsachen, die nach der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossene Entschädigungsverträge betreffen, in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts oder in die des Gemeinschaftsrichters fallen, Voraussetzung für die Entscheidung der beiden anderen Fragen und wirkt sich auf deren Beantwortung aus.

23. Bevor ich auf diese Frage näher eingehe, halte ich es für erforderlich, den tatsächlichen Ausgangspunkt zu klären. Im Verfahren hat sich nämlich gezeigt, dass sowohl die Kommission als auch die Kläger davon ausgehen, dass sich im vorliegenden Fall grundsätzlich gleichermaßen sowohl die eine als auch die andere Lösung vertreten lasse, und dass die Wahl demnach durch zufällige Erwägungen bestimmt werden könnte.

24. Zwischen dem Standpunkt der Kommission und dem der Kläger bestehen zweifellos einige Unterschiede, doch gelangen sie meines Erachtens zum gleichen Ergebnis. Die Kommission räumt, nachdem sie die Argumente sowohl für die eine als auch für die andere Lösung dargestellt hat, ein, dass die Entscheidung für die Zuständigkeit der nationalen Gerichte eher der Systematik der einschlägigen Vorschriften des EG-Vertrags entspräche. Am Ende ihrer Überlegungen spricht sie sich jedoch vor allem aus Zweckmäßigkeitserwägungen für die entgegengesetzte Lösung aus, da diese ihrer Meinung nach sachgerechter und effizienter ist. Sie biete nämlich den Vorteil eines einheitlichen Rechtsweges, da sowohl Streitigkeiten bezüglich der Entschädi-

gungsverträge gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 als auch bezüglich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft, die der Entschädigungsregelung gewissermaßen zugrunde liege, in einer einzigen Klage zusammengefasst werden könnten.

25. Auch für die Kläger des Ausgangsverfahrens ist eher das nationale Gericht zuständig. Sie sehen jedoch einen gewissen Widerspruch zwischen dieser Lösung und dem Urteil Dethlefs und schlagen vor, der klagenden Partei die Entscheidung zu überlassen, ob sie den Gemeinschaftsrichter oder das nationale Gericht anrufe, da beide grundsätzlich als zuständig anzusehen seien.

26. Sowohl die Kommission als auch die Kläger gehen bei ihren Erwägungen somit im Wesentlichen von derselben Vorstellung aus: Danach sind die beiden Gerichte abstrakt gesehen *gleichermaßen zuständig*, und die Entscheidung zwischen ihnen erfolgt — für die Kommission — nach einem Kriterium der praktischen Zweckmäßigkeit oder bleibt — so die Kläger — dem Ermessen des Klägers überlassen.

27. Meines Erachtens sind diese Kriterien schon an und für sich nicht nur zu unsystematisch, sondern auch zu unsicher. Man kann z. B. Einigkeit darüber erzielen, dass es bei einer komplexen Streitsache vorzuziehen ist, nur einen Richter mit der Sache zu befassen, doch lässt sich auch die Ansicht vertreten, dass ein privater Wirtschaftsteilnehmer es für bequemer und vorteilhafter hält, sich in Streitigkeiten mit nationalen Behörden an die eigenen Gerichte statt an den Gemeinschaftsrichter zu wenden. Es handelt sich also um Begründungen, deren Wert sehr relativ und die daher als sichere und objektive Richtschnur ungeeignet sind.

28. Davon abgesehen scheint mir aber unbedingt wichtig, zu beachten, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofes nach der Systematik der Verträge grundsätzlich alternativ zu der des nationalen Gerichts vorgesehen ist. Ob in einem bestimmten Rechtsstreit die eine oder die andere Zuständigkeit gegeben ist, kann nicht von einer dem Belieben oder Ermessen anheim gestellten Entscheidung abhängen, sondern folgt aus den allgemeinen Regeln des Systems. Die Zuständigkeit ist daher objektiv anhand der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze zu ermitteln.

29. Wenn dem so ist, und davon bin ich fest überzeugt, ist also nicht anhand von Kriterien der Zufälligkeit oder der Zweckmäßigkeit, sondern anhand dieser Vorschriften und Grundsätze festzustellen, ob der Gemeinschaftsrichter oder das nationale Gericht für Rechtsstreitigkeiten zuständig ist, die Entschädigungsverträge betreffen, die vor nationalen Behörden im Namen und für Rechnung der Gemeinschaft im Sinne der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossen worden sind.

Gegenstand und Ziel der Verordnung Nr. 2187/93

30. Unter diesem Aspekt und angesichts der Tatsache, dass es hier um Klagen privater Wirtschaftsteilnehmer gegen Handlungen der nationalen Behörden zur Durchführung einer Gemeinschaftsregelung geht, könnte ich mich mit dem Hinweis auf den vom Gerichtshof mehrfach bestätigten Grundsatz begnügen, wonach die „Kontrolle des Verwaltungshandelns der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts... vielmehr in erster Linie Sache der innerstaatlichen Gerichte [ist], unbeschadet der diesen eingeräumten Möglichkeit, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen“ [17].

31. Ich halte dies für die beste Lösung der vorgelegten Frage, aber bevor ich mich endgültig auf diese Antwort festlege, sollte ich auf die Bedenken eingehen, die vom vorlegenden Gericht und der Kommission angesichts der Besonderheit der hier zu prüfenden Situation geäußert wurden; insbesondere die Kommission hat als eines ihrer Hauptargumente für die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrichters die Besonderheit dieser Situation genannt.

Die Besonderheit liege vornehmlich in dem Umstand, dass die Verordnung Nr. 2187/93 aufgrund der Feststellung der außervertraglichen Haftung der Kommission erlassen worden sei. Auch wenn die Kommission dabei die rechtliche Eigenständigkeit der aufgrund dieser Verordnung geschlossenen Entschädigungsverträge anerkennt, ist nach ihrer Meinung doch zu beachten, dass die Streitigkeiten hierüber letztlich immer wieder die Erfüllung der Entschädigungspflicht aufgrund der Feststellung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft berührten. Unter Hinweis auf diese enge Verbindung und in einer sehr weiten Auslegung des Artikels 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 2 EG) kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass diese Streitsachen ebenfalls in die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrichters fallen sollten, genauer in dessen ausschließliche Zuständigkeit nach Artikel 178 EG-Vertrag (jetzt Artikel 235 EG) für Streitsachen über die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft. Dieses Ergebnis ist nach Ansicht der Kommission, aber auch des deutschen Gerichts, vor allem dann gerechtfertigt, wenn die nationalen Behörden aufgrund der Verordnung Nr. 2187/93 im Namen und für Rechnung der Gemeinschaftsorgane handelten.

32. Ich habe, wie ich gleich vorweg nehmen möchte, bei meiner kritischen Untersuchung dieser Argumente nicht die Absicht, den Zusammenhang zwischen der Verordnung Nr. 2187/93 und der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft in Abrede zu stellen. Die Verordnung dient nämlich laut ihrer Präambel gerade dem Zweck, in Ausführung des Urteils Mulder II die Pflichten der Gemeinschaft zum Ersatz der durch die ursprüngliche Gemeinschaftsregelung über die Zusatzabgabe entstandenen Schäden zu erfüllen (vgl. erste und zweite Begründungserwägung der Verordnung).

17 — Urteile vom 27. März 1980 in der Rechtssache 133/79 (Sucrimex, Slg. 1980, 1299, Randnr. 24) und vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81 (Interagra, Slg. 1982, 2233, Randnr. 10).

Auch wenn die Bedeutung dieses Zusammenhangs anzuerkennen ist, bleibt doch noch die Frage, ob dieser schon den Schluss rechtfertigen kann, dass die Streitsachen über die Entschädigungsverträge zwischen Erzeugern und nationalen Behörden in die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrichters im Sinne der genannten Artikel 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG) fallen.

Das Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache Dethlefs

33. Eine bedeutsame Stütze für diese Schlussfolgerung scheint — jedenfalls wird dies von mehreren Beteiligten so gesehen — das Urteil Dethlefs zu bieten, in dem das Gericht erster Instanz festgestellt hat: „Soweit diese Verordnung [Nr. 2187/93] aber eine Entschädigungsregelung vorsieht, mit der die Gemeinschaftsorgane den Verpflichtungen nachkommen wollten, die sich für sie aus ihrer Verurteilung im Urteil Mulder ergaben, fällt ihre Anwendung in den Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft" (Randnr. 55).

34. Nach meiner Meinung ist jedoch die Bedeutung dieses Präzedenzfalls in dem uns hier interessierenden Zusammenhang angesichts der Unterschiedlichkeit der Fälle weit geringer als angenommen.

Im Fall Dethlefs ging es nämlich um Klagen, die einige Erzeuger unmittelbar gegen den Rat und die Kommission wegen Ersatzes des ihnen angeblich durch diese Organe verursachten Schadens erhoben hatten. Insbesondere rügten die Kläger, dass die Kommission die Zahlung der Zinsen abgelehnt habe, die sie für die Zeit von der Annahme des durch die nationale Behörde unterbreiteten Angebots bis zur tatsächlichen Rücknahme der von den Klägern vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2187/93 erhobenen Schadensersatzklagen nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag geschuldet habe.

Es ging also — und in diesem Kontext ist die zitierte Urteilsstelle zu sehen — um eine Frage im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung durch die Gemeinschaftsorgane *„im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit"*, soweit die Klage „die Auslegung der Verordnung Nr. 2187/93 und deren Auswirkungen" (Randnr. 32) und damit das Funktionieren der von den Gemeinschaftsorganen eingeführten Regelung betraf.

In diesem Fall warfen die Kläger, wie das Gericht festgestellt hat, den nationalen Behörden schließlich keinen Fehler vor, sondern beriefen sich unmittelbar und ausschließlich auf die Verantwortlichkeit der Gemeinschaftsorgane. Gerade aus diesem Grund wies das Gericht die Einrede der Unzulässigkeit der Klagen zurück, mit der der Rat unter Berufung auf die Zuständigkeitsverteilung gemäß der Verordnung Nr.

2187/93 geltend gemacht hatte, dass für die Anwendung dieser Verordnung die nationalen Behörden und nicht die Gemeinschaftsorgane verantwortlich gewesen seien (Randnr. 34).

In den Fällen des vorliegenden Verfahrens steht jedoch keineswegs das Verhalten der Gemeinschaftsorgane zur Debatte, sondern nur das Handeln der nationalen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit.

Die Durchführung der Verordnung Nr. 2187/93 unter Berücksichtigung der Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten

35. Nach der Klarstellung der tatsächlichen Tragweite dieses Präzedenzfalles wende ich mich wieder dem Ausgangspunkt zu und frage mich, ob, wie die Kommission geltend macht, der enge Zusammenhang zwischen den Aufgaben, die den nationalen Behörden im Rahmen der Verordnung Nr. 2187/93 übertragen sind, und der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ausreicht, um diese Aufgaben für die Bestimmung des für die Kontrolle zuständigen Gerichts dem Verantwortungsbereich der Gemeinschaft zuzuordnen.

36. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, müsste man meines Erachtens eine im vorliegenden Fall gewagte These vertreten: dass nämlich allgemein die Entschädigungsregelung der Verordnung Nr. 2187/93 sich nicht in die normale Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts einfügt. Zwar bestimmt schon die Verordnung selbst einige Elemente dieser Regelung, doch erklärt sich dies aus der schwierigen Lage, in der sich die Gemeinschaft sah. Die große Zahl der potenziellen Anspruchsberechtigten, die eine Betrachtung jedes Einzelfalls nicht zuließ, erforderte eine generelle Lösung, die auf einem pauschalen Ansatz und punktuell auf in der Verordnung selbst festgelegten Elementen beruhte. Dadurch wurde der Handlungsspielraum der nationalen Behörden eingeschränkt, denen jedoch die Aufgabe der Anwendung und des konkreten Vollzugs der Regelung zugewiesen wurde (vgl. vierte Begründungserwägung).

37. Somit verblieb diese Regelung, wenn auch mit den genannten Besonderheiten, im Rahmen des dezentralisierten Vollzugs des Gemeinschaftsrechts, der auch viele andere Bereiche des Handelns der Gemeinschaft kennzeichnet. Im Übrigen heißt es in der zehnten Begründungserwägung:

„Bei der Durchführung dieser Verordnung handeln die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission sowie aufgrund eines Auftrags, der sich nur auf die Wahrnehmung der für die Durchführung der Verordnung erforderlichen Verwaltungsaufgaben unter Einhaltung dieser Verordnung erstreckt."

Es gibt daher keinen Grund für die Annahme, dass diese Aufgaben, seien sie auch in dieser Weise beschränkt, nicht mehr unter die herkömmliche Tätigkeit der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts fielen. Folglich gibt es auch keinen Grund für die Annahme, dass ihre Durchführung der Kontrolle des nationalen Gerichts zu entziehen wäre, um sie — in Abweichung von den von mir angeführten einschlägigen allgemeinen Grundsätzen (siehe oben Nr. 30) — der Kontrolle des Gemeinschaftsrichters zu unterstellen.

38. Das Gericht erster Instanz hat im Übrigen eine solche Lösung in den Rechtssachen Laga und Landuyt [18] abgelehnt. In diesen Fällen verneinte es seine eigene Zuständigkeit für eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts, mit dem die zuständige französische Behörde einen Anspruch des Klägers auf ein Entschädigungsangebot gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 ausgeschlossen hatte. Das Gericht machte sich bezeichnenderweise die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu eigen, wonach es Sache der Mitgliedstaaten ist, „in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelung, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen", und schloss daraus zunächst allgemein, dass die „von den nationalen Behörden im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik vorgenommenen Handlungen... normalerweise der Überprüfung durch die nationalen Gerichte" unterliegen. Konkret stellte es dann fest, dass ihm die Zuständigkeit fehle, die Rechtmäßigkeit der Handlung der nationalen Stellen zu überprüfen, da die Anträge des Klägers gerade darauf gerichtet seien, „festzustellen, dass eine Entscheidung der nationalen Stellen, denen die Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik übertragen worden sei, ungültig sei".

18 — Urteile vom 4. Februar 1998 in den Rechtssachen T-93/95 (Laga/Kommission, Slg. 1998, II-195, Randnrn. 33 ff.) und T-94/95 (Landuyt/Kommission, Slg. 1998, II-213, Randnrn. 33 ff.).

Zur Art des Verhältnisses zwischen den nationalen Behörden und den Gemeinschaftsorganen

39. Als weiteres Argument für die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrichters haben sowohl das Verwaltungsgericht als auch die Kommission auf einen anderen Aspekt der Rolle der nationalen Behörden im Rahmen der Entschädigungsregelung gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 hingewiesen, nämlich auf den Umstand, dass diese Behörden dabei typisch rechtsgeschäftliche Handlungen vornehmen sollten. Wie erinnerlich zielt die Entschädigungsregelung auf den Abschluss eines Vertrages zwischen der Verwaltung und dem einzelnen Wirtschaftsteilnehmer ab, durch den der Umfang der dem Letzteren geschuldeten Entschädigung festgelegt werden soll.

40. Für das nationale Gericht und die Kommission ist von besonderer Bedeutung, dass die nationalen Behörden nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 2187/93 dazu „im Namen und für Rechnung" des Rates und der Kommission handeln. Daher sei das Verhältnis zwischen den nationalen Behörden und den genannten Gemeinschaftsorganen als eine Stellvertretung auf der Grundlage einer Vollmacht zu qualifizieren mit der Folge, dass das Vertragsverhältnis, das durch das Entschädigungs-

angebot der nationalen Behörde und dessen Annahme durch den Erzeuger zustande komme, in Wirklichkeit als unmittelbar zwischen dem Erzeuger einerseits und dem Rat und der Kommission andererseits geschlossen anzusehen sei.

41. Ich möchte nicht näher auf die Frage eingehen, ob diese Ansicht richtig ist. Ich beschränke mich, soweit hier von Interesse, auf die Feststellung, dass auch dann, wenn die nationale Behörde als Bevollmächtigte oder Vertreterin der Gemeinschaftsorgane anzusehen wäre und die von ihr gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossenen Entschädigungsverträge in Wirklichkeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und dem einzelnen Erzeuger zustande gekommen wären, die Zuständigkeit des nationalen Gerichts für diese Verträge betreffende Streitsachen nicht ausgeschlossen wäre.

Bekanntlich fallen nach Artikel 215 Absatz 1, 183 und 181 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 1 EG, Artikel 240 EG und Artikel 238 EG) Rechtsstreitigkeiten bezüglich eines Vertrages, bei denen die Gemeinschaft Partei ist, grundsätzlich in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 21. Mai 1987[19] fest: „Gemäß Artikel 183 EWG-Vertrag sind für die Entscheidung von Streitsachen, bei denen die Gemeinschaft Partei ist, die einzelstaatlichen Gerichte zuständig, soweit nach dem Vertrag keine ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofes besteht." Nimmt man zu dieser Vorschrift Artikel 181 EG-Vertrag hinzu, wonach der Gerichtshof für Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel zuständig ist, die in einem von der Gemeinschaft oder für ihre Rechnung abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag enthalten ist, so ergibt sich als generelle Regel, dass Streitsachen, die einen Vertrag oder vertragliche Ansprüche betreffen, bei denen die Gemeinschaft Partei ist oder jedenfalls einer der Vertragschließenden in Vertretung der Gemeinschaft handelt, in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallen.

19 — Verbundene Rechtssachen 133/85 bis 136/85 (Rau, Slg. 1987, 2289).

Zu den Grenzen der gemeinschaftlichen Zuständigkeit im Bereich der außervertraglichen Haftung

42. Um also die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrichters zu begründen, bleibt nur noch ein bereits früher angeführtes Argument (siehe oben, Nr. 31). Hierfür müsste dargetan werden, dass die Zuständigkeit, die dem Gemeinschaftsrichter nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG) im Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft übertragen ist, auch Streitigkeiten über vertragliche Ansprüche umfasst, die die Ausführung der Entschädigungspflicht als Folge der Feststellung dieser Haftung betreffen.

Wie wir gesehen haben, versucht die Kommission gerade diese Auffassung zu untermauern, indem sie die Tragweite des Artikels 178 EG-Vertrag, soweit diese Bestimmung dem Gerichtshof die Zuständigkeit für Streitsachen über den in Artikel 215 Absatz 2 vorgesehenen Schadensersatz überträgt, in dem genannten Sinne auszuweiten versucht.

43. Ich möchte jedoch zunächst darauf hinweisen, dass eine solche Auslegung in den genannten Bestimmungen des Vertrages keine Stütze findet, und sich jedenfalls weder der Wortlaut noch die Ziele dieser Bestimmungen für eine solche heranziehen lassen.

44. Wie ich gerade aufgezeigt habe, unterscheidet der Vertrag sehr deutlich zwischen Streitsachen, die die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft betreffen und die in die Zuständigkeit des Gerichtshofes fallen (Artikel 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag), und Streitsachen über Verträge und vertragliche Ansprüche, die in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallen, soweit sie nicht dem Gerichtshof aufgrund einer Schiedsklausel zugewiesen sind (Artikel 181 EG-Vertrag). Generell sind nach dem Vertrag, soweit er keine Zuständigkeit des Gerichtshofes vorsieht, die einzelstaatlichen Gerichte für Streitsachen zuständig, bei denen die Gemeinschaft Partei ist (Artikel 183 EG-Vertrag). Es steht somit außer Frage, dass eventuelle Ausnahmen von dieser grundlegenden Regelung der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Gemeinschaftsrichter und den nationalen Gerichten nicht im Wege der Auslegung abgeleitet werden können, sondern ausdrücklich und unmissverständlich festgelegt sein müssen.

45. Die Auffassung der Kommission lässt sich auch nicht mit der von ihr betonten Besonderheit der Rechtsverhältnisse, um die es hier geht, d. h. mit ihrem engen Zusammenhang mit der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft, von der bereits mehrfach die Rede war (vgl. insbesondere Nr. 31), rechtfertigen. Formal gesehen stellen sich nämlich das Entschädigungsangebot der zuständigen nationalen Behörde an den Erzeuger und dessen entsprechende Annahme als Tatbestandsmerkmale eines eigenständigen Rechtsverhältnisses dar, auch wenn sie dazu dienen, die Schadensersatzansprüche des Erzeugers gegenüber der Kommission zu erfüllen und zu befriedigen. Diesem Verhältnis ist ohne Zweifel ein rechtsgeschäftlicher Charakter zuzuerkennen, wie das Gericht erster Instanz bereits im Fall Connaughton festgestellt hat: „Die Verordnung Nr. 2187/93 ist somit in Bezug auf die Erzeuger der Sache nach ein Vergleichsvorschlag, dessen Annahme dem Einzelnen überlassen ist; sie stellt eine Alternative zur gerichtlichen Lösung der Streitigkeit dar." [20]

46. Die Ansicht, dass die in Rede stehenden rechtsgeschäftlichen Beziehungen eigenständig sind, stimmt meines Erachtens auch besser mit der Regelung der Verordnung Nr. 2187/93 überein. Nach Artikel 14 dieser Verordnung erklärt nämlich der Erzeuger mit der Annahme des Angebots durch Rücksendung der von ihm als richtig anerkannten und unterzeichneten Quittung an die zuständige Behörde gleichzeitig seinen Verzicht gegenüber den Gemeinschaftsorganen auf die Geltendmachung, ganz gleich in welcher Form, des zu ersetzenden Schadens. Umgekehrt heißt es in der 15. Begründungserwägung der Verordnung: „Nimmt ein Erzeuger das ihm von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats unter Einhaltung dieser Verordnung gemachte Angebot nicht an, so kommt dies einer Ablehnung des Gemeinschaftsangebots gleich. Eine spätere Einleitung oder Weiterverfolgung gerichtlicher Schritte sei-

20 — Urteile Connaughton u. a., Randnr. 35, und vom 16. April 1997 in der Rechtssache T-554/93 (Saint und Murray/Rat und Kommission, Slg. 1997, II-563, Randnr. 41).

tens des Erzeugers fällt daher in die gerichtliche Zuständigkeit der Gemeinschaft." In diesem Fall werden keine Beziehungen zwischen dem Erzeuger und den nationalen Behörden begründet, und wir bleiben voll und ganz im Bereich der Gemeinschaft und der Beziehungen zwischen Erzeuger und Gemeinschaftsorganen, die durch die Feststellung der außervertraglichen Haftung der letzteren entstanden sind. Natürlich fallen daher auch die entsprechenden Streitigkeiten in die Zuständigkeit des Gemeinschaftsrichters nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG). Dagegen entsteht bei Annahme des Angebots ein eigenständiges Rechtsverhältnis mit den nationalen Behörden, das, solange es besteht, sein eigenes Leben führt und insoweit nicht der Zuständigkeit der nationalen Gerichte entzogen werden kann.

47. Die Begründetheit meiner bisherigen Ausführungen folgt meines Erachtens aber vor allem aus der teleologischen Auslegung der Artikel 178 und 215 Absatz 2 EG-Vertrag. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, bezweckt die „Schadensersatzklage der Artikel 178 und 215 des Vertrages... nicht, es dem Gerichtshof zu ermöglichen, Entscheidungen der einzelstaatlichen Behörden, denen die Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik übertragen ist, auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen oder über die finanziellen Folgen zu befinden, die sich aus der eventuellen Unwirksamkeit solcher Entscheidungen ergeben" [21]. Diese Rechtsprechung hat das Gericht erster Instanz in den Rechtssachen Laga und Landuyt zu Recht zu der Feststellung veranlasst, dass „der den Schaden, dessen Ersatz der Kläger begehrt, auslösende Umstand... eine von den nationalen Behörden im Rahmen der Ausübung ihrer eigenen Befugnisse vorgenommene Handlung" gewesen sei, da die Weigerung der zuständigen nationalen Stelle, dem Kläger ein Entschädigungsangebot gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 zu übermitteln, die Folge des Ergebnisses der von dieser Stelle durchgeführten Kontrollen gewesen sei. Das Gericht hat daraus den Schluss gezogen, „dass die Voraussetzungen [für] seine Anrufung... nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages nicht erfüllt sind" [22].

48. Aufgrund all dieser Argumente ist daher meines Erachtens als Ergebnis festzustellen, dass das nationale Gericht für Streitsachen über die Anwendung der Verordnung Nr. 2187/93 durch die nationalen Behörden zuständig ist, insbesondere wenn es wie in den vorliegenden Fällen um Entschädigungsverträge zwischen diesen Behörden und einzelnen Erzeugern geht.

Zur zweiten Frage

49. Die Verneinung der ersten Frage macht es erforderlich, auch die zweite Frage zu prüfen, da das Verwaltungsgericht für diesen Fall Sie um Aufschluss darüber ersucht hat, ob auf die Entschädigungsverträge nach der Verordnung Nr. 2187/93 die Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts oder die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, die den

21 — Vgl. insbesondere Urteile vom 12. Dezember 1979 in der Rechtssache 12/79 (Hans-Otto Wagner/Kommission, Slg. 1979, 3657, Randnr. 10) und vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 175/84 (Krohn/Kommission, Slg. 1986, 753, Randnr. 18).

22 — Urteile Laga/Kommission und Landuyt/Kommission, beide Mal Randnr. 47.

Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, zur Anwendung kommen.

50. Nach meiner Meinung ergibt sich die Antwort auf diese Frage in gewisser Weise bereits aus der Entscheidung der vorangegangenen Frage. Es ist nämlich seit langem gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass der Vollzug des Gemeinschaftsrechts, wenn er den Behörden der Mitgliedstaaten obliegt, nach den Vorschriften des nationalen Rechts erfolgen muss. Der Gerichtshof stellte dazu fest: „In einem... Fall, in dem der Vollzug einer Gemeinschaftsverordnung unter der Kontrolle der nationalen Gerichte den nationalen Behörden obliegt, sind bei diesem Vollzug die im nationalen Recht der Mitgliedstaaten vorgesehenen Form- und Verfahrensvorschriften einzuhalten. Der Rückgriff auf die nationalen Vorschriften ist jedoch, wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung festgestellt hat, nur in dem zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Umfang und soweit die Anwendung dieser nationalen Vorschriften die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt, möglich." [23]

51. Die Entscheidung in diesem Präzedenzfall kann ohne weiteres auf die hier zu prüfende Frage übertragen werden, so dass dem Verwaltungsgericht zu antworten ist, dass auf die Entschädigungsverträge gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 mangels einer entsprechenden Regelung in dieser Verordnung die Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts Anwendung finden, soweit deren Anwendung die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt.

Im Übrigen bin ich nicht der Ansicht, dass diese Antwort durch die von der Kommission geäußerten Bedenken in Frage gestellt wird, wonach in diesem Fall die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung der Gemeinschaftsregelung im nationalen Recht drohe. Darauf lässt sich nämlich unschwer erwidern, dass gerade zur Vermeidung der Gefahren einer unterschiedlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer in allen Mitgliedstaaten in Frage stellen würde, Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) das Vorabentscheidungsverfahren vorgesehen hat. Bekanntlich räumt dieses Verfahren den nationalen Gerichten gerade die Möglichkeit ein, den Gerichtshof in vergleichbaren Fällen wie den hier zu prüfenden um die Beantwortung jeder Frage nach der Auslegung und Gültigkeit der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zu ersuchen [24].

Zur dritten Frage

52. Mit der dritten Vorlagefrage schließlich fragt Sie das Verwaltungsgericht nach der

23 — Urteil vom 6. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 146/81, 192/81 und 193/81 (BayWa, Slg. 1982, 1503, Randnr. 29); vgl. auch Urteile vom 15. März 1980 in der Rechtssache 265/78 (Ferwerda, Slg. 1980, 617, Randnr. 10), vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Milchkontor, Slg. 1983, 2633, Randnrn. 15 ff.) und vom 7. Juli 1987 in den verbundenen Rechtssachen 89/86 und 91/86 (Etoile commerciale und CNTA/Kommission, Slg. 1987, 3005, Randnr. 12).

24 — Urteil Sucrimex, Randnr. 24.

Auswirkung bestimmter allgemeiner Rechtsgrundsätze insbesondere auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes bei Streitigkeiten, die aus den hier in Rede stehenden Entschädigungsverträgen herrühren. Im Einzelnen möchte das Gericht wissen, ob dieser Grundsatz die nationalen Behörden daran hindert, den im Namen und für Rechnung der Gemeinschaftsorgane geschlossenen Vertrag nachträglich aufheben zu können (und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen), sofern sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Abgabe eines Entschädigungsangebots nicht vorlagen bzw. nur deshalb vorliegen, weil sich dieselben Behörden allein aus Gründen des Vertrauensschutzes daran gehindert sehen, die Voraussetzungen für die Gewährung einer Entschädigung zu beseitigen.

53. Auch für diese Frage lässt sich die Antwort in Ihrer Rechtsprechung finden. Ich möchte mich dabei mit dem Hinweis auf das Urteil Milchkontor begnügen. In diesem Fall, in dem über die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen zu entscheiden war, bestätigte der Gerichtshof zunächst die eindeutige Linie seiner Rechtsprechung, dass nämlich die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit in vollem Umfang Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind. Danach stellte er klar, dass es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden kann, wenn das nationale Recht die Einhaltung dieser Grundsätze in Fällen gewährleistet, in denen wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht Verwaltungsakte zurückgenommen oder öffentliche Geldleistungen zurückgefordert werden müssen, sofern diese Grundsätze unter den gleichen Bedingungen und nach den gleichen Modalitäten wie bei rein innerstaatlichen Sachverhalten angewendet werden und dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird [25].

Der Gerichtshof sah sich in diesem Zusammenhang allerdings zu der Feststellung veranlasst, „dass ein schuldhaftes Verhalten der Kommission oder ihrer Beamten wie auch eine gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Praxis eines Mitgliedstaats kein schutzwürdiges Vertrauen des Wirtschaftsteilnehmers begründen können, dem die dadurch entstandene Situation zugute kommt ...“ [26] Daraus folgt, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gegen eine klare gemeinschaftsrechtliche Bestimmung angeführt werden kann und dass das gemeinschaftsrechtswidrige Verhalten einer für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zuständigen nationalen Stelle kein berechtigtes Vertrauen eines Wirtschaftsteilnehmers auf eine gemeinschaftsrechtswidrige Handlung begründen kann.“ [27] In solchen Fällen hat, wie Generalanwalt Mancini in dieser Rechtssache ausgeführt hat, der Geschädigte stets die Möglichkeit, vor dem nationalen Gericht eine Schadensersatzklage gegen die Stellen zu erheben, die für den Irrtum, der angeblich zu seinem Schaden geführt hat, verantwortlich sind [28].

25 — Urteil vom 21. September 1983, Randnrn. 27 ff.

26 — Vgl. Urteile vom 16. November 1983 in der Rechtssache 188/82 (Thyssen, Slg. 1983, 3721) und vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 5/82 (Maizena, Slg. 1982, 4601).

27 — Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 316/86 (Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1988, 2213, Randnr. 24).

28 — Schlussanträge des Generalanwalts Mancini in der Rechtssache 316/86, S. 2231.

54. Es obliegt dem nationalen Gericht, zu beurteilen, ob und wie diese Präzedenzfälle auf die konkreten bei ihm anhängigen Rechtssachen zu übertragen sind. Was den Gerichtshof betrifft, so meine ich, dass die Antwort auf die Frage des Verwaltungsgerichts in Übereinstimmung mit dieser Rechtsprechung darauf beschränkt werden kann, dass das Gemeinschaftsrecht die Behörden eines Mitgliedstaats nicht daran hindert, bei der Beurteilung eines eventuellen Verstoßes gegen die Vorschriften einer Gemeinschaftsregelung den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, sofern dieser Grundsatz unter den gleichen Bedingungen und nach den gleichen Modalitäten wie bei rein inländischen Sachverhalten angewendet wird und dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.

Ergebnis

55. Nach alledem möchte ich daher vorschlagen, die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Streitsachen über die Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von Entschädigungsverträgen, die von den zuständigen nationalen Behörden mit Erzeugern von Milch und Milcherzeugnissen gemäß der Entschädigungsregelung der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch und Milcherzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren, geschlossen worden sind, fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte.

2. Auf die Entschädigungsverträge gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 finden mangels einer entsprechenden Regelung in dieser Verordnung die Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts Anwendung, soweit deren Anwendung die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt.

3. Das Gemeinschaftsrecht hindert die Behörden eines Mitgliedstaats nicht daran, bei der Beurteilung eines eventuellen Verstoßes gegen die Vorschriften einer Gemeinschaftsregelung den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, sofern dieser Grundsatz unter den gleichen Bedingungen und nach den gleichen Modalitäten wie bei rein inländischen Sachverhalten angewendet wird und dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.