SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 6. MAI 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Vor kurzem hat der Gerichtshof Gelegenheit gehabt, einige Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu prüfen und zu entscheiden, die innerstaatliche Gerichte in bezug auf die Erstattung der von Privatpersonen ohne Rechtsgrund gezahlten Abgaben, die ihnen aufgrund gegen den EWG-Vertrag verstoßender innerstaatlicher Rechtsvorschriften auferlegt worden waren, vorgelegt hatten. Ich beziehe mich namentlich auf die beiden Urteile vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 68/79, Hans Just, und vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79, Amministrazione delle Finanze/Denkavit Italiana (beide noch nicht veröffentlicht). Dem vorliegenden Fall liegt dagegen ein Antrag auf Erstattung von Beträgen zugrunde, die der Intervention Board for Agricultural Produce (die für die Durchführung der Agrarpolitik der EWG im Vereinigten Königreich zuständige britische Stelle) von Privatpersonen in korrekter Anwendung von Gemeinschaftsbestimmungen erhoben hatte, deren Gültigkeit heute infolge einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes in Frage gestellt wird.

Die Firma Express Dairy Foods, die Klägerin im Ausgangsverfahren, die Molkenpulver aus dem Vereinigten Königreich in andere Mitgliedstaaten ausgeführt hatte, erhob vor dem High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, London, Klage mit dem Antrag, die genannte britische Interventionsstelle zur Erstattung der von ihr im gesamten Zeitraum vom 1. Februar 1973 bis zum 7. August 1977 als Währungsausgleichsbeträge gezahlten Summen zu verurteilen. Dieses Verfahren ist eine Folge davon, daß der Gerichtshof mit Urteil vom 3. Mai 1978 in der Rechtssache 131/77 (Milac, Slg. 1978, 1041) Artikel 1 der Verordnung Nr. 539/75 der Kommission für ungültig erklärt hat, soweit er für die Zeit vom 3. März bis zum 4. August 1975 Ausgleichsbeträge für den Handel mit Molkenpulver zwischen den Mitgliedstaaten festsetzte. Die Klägerin meint, aus diesem Urteil ableiten zu können, daß die vom 1. Februar 1973 bis zum 7. August 1977 geltenden Verordnungen über denselben Gegenstand als ungültig anzusehen seien, soweit sie die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen im Handel mit Molkenpulver innerhalb der Gemeinschaft vorschreiben; sie ist deshalb der Ansicht, sie habe einen Anspruch auf Erstattung der von ihr aufgrund dieser Verordnungen ohne Rechtsgrund gezahlten Beträge sowie auf Zahlung der entsprechenden Zinsen.

Die beklagte Interventionsstelle machte ihrerseits geltend, die in Frage stehende Gemeinschaftsregelung einschließlich der vom Gerichtshof in dem zitierten Urteil für ungültig erklärten Verordnung Nr. 539/75 sei zu dem Zeitpunkt, zu dem die umstrittenen Währungsausgleichsbeträge erhoben worden seien, in vollem Umfang verbindlich gewesen. Der Beklagte verneinte folglich, die für Rechnung der Gemeinschaft in Erfüllung einer genau umrissenen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung erhobenen Be-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

träge erstatten zu müssen, und trug außerdem vor, er habe im Zeitpunkt der Antragstellung über diese Beträge bereits entsprechend den Weisungen der Kommission verfügt gehabt.

Im Rahmen dieses Rechtsstreits hat der britische High Court dem Gerichtshof mit Beschluß vom 23. Juli 1979 drei Vorabentscheidungsfragen vorgelegt, die erstens darauf gerichtet sind, ob die in dem zitierten Urteil Milac enthaltene Ungültigkeitserklärung auf alle zwischen dem 1. Februar 1973 und dem 7. August 1977 erlassenen Verordnungen der Kommissionen über denselben Gegenstand zu erstrecken ist. Zweitens wird gefragt, ob die Behörden der Mitgliedstaaten dann, wenn eine Verordnung, die die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen zuläßt oder erfordert, durch eine Vorabentscheidung für ungültig erklärt wurde, nach Gemeinschaftsrecht verpflichtet sind, die erhobenen Beträge zu erstatten und, falls ja, in welcher Höhe. Schließlich soll geklärt werden, ob, falls eine Verpflichtung zur Erstattung besteht, diese auch die Zahlung von Zinsen umfaßt und, falls ja, von welchem Zeitpunkt an und zu welchem Satz.

2. Zur ersten Frage ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof in dem zitierten Urteil Milac vom 3. Mai 1978 Artikel 1 der Verordnung Nr. 539/75 der Kommission deswegen für ungültig erklärt hat, weil er im Widerspruch zur Grundverordnung Nr. 974/71 des Rates stand. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung läßt nämlich die Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen nur für die Erzeugnisse zu, deren Preis sich nach dem Preis von Erzeugnissen richtet, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind. Da es sich aber bei Molkenpulver um ein Erzeugnis handelte, für das keine Interventionsmaßnahmen vorgesehen waren, wäre es — um die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen zu rechtfertigen — erforderlich gewesen, daß sein Preis von dem des Magermilchpulvers abhing. Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, daß eine solche Abhängigkeit nicht bestand. Es läßt sich also sagen, daß die Ungültigkeit der genannten Bestimmung der Verordnung Nr. 539/75 daraus folgte, daß der Marktpreis des Magermilchpulvers keinen Einfluß auf den Preis des Molkenpulvers hatte.

Hiernach ist hervorzuheben, daß — wie die Kommission im Laufe dieses Verfahrens eingeräumt hat — die gleichen Erwägungen für alle in anderen Verordnungen der Kommission enthaltenen Bestimmungen über denselben Gegenstand gelten, die sich auf die Zeit zwischen dem 1. Februar 1973 und dem 7. August 1977 beziehen. Es wäre daher nicht gerechtfertigt, diese Bestimmungen nach einem anderen Maßstab als dem zu beurteilen, der an den für ungültig erklärten Artikel 1 der Verordnung Nr. 539/75 angelegt wurde.

Die Kommission teilt diese Auffassung; sie ist der Ansicht, daß alle innerstaatlichen Gerichte verpflichtet seien, die „ratio decidendi" des zitierten Urteils Milac entsprechend der Hauptzielsetzung des Artikels 177 anzuwenden, die darin bestehe, die einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Dies entspricht den Ausführungen von Generalanwalt Warner in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 112/76 (Manzoni, Slg. 1977, 1662), wonach der Grundsatz des „stare decisis" [Bindungswirkung] auch für Vorabentscheidungen gilt und sich nicht nur auf den Tenor der Entscheidung, sondern weitergehend auch auf die „ratio decidendi" erstreckt. Folglich sollen die in einem derartigen Urteil entwickelten Grundsätze auch für Sachverhalte gelten, die mit demjenigen,

für den diese Grundsätze aufgestellt worden sind, nicht identisch sind.

Für die Antwort auf die erste Frage braucht meines Erachtens zu diesem Punkt nicht Stellung genommen zu werden, da das vorlegende Gericht nur um Entscheidung darüber ersucht hat, ob im Hinblick auf das genannte Urteil Milac alle Verordnungen der Kommission, die sich auf denselben Gegenstand, aber auf einen anderen Zeitraum, nämlich auf die Zeit zwischen dem 1. Februar 1973 und dem 7. August 1977, beziehen, ungültig sind, soweit sie Ausgleichsbeträge für den Handel mit Molkenpulver festsetzten. Der Gerichtshof kann diese Ungültigkeit bereits aufgrund der vorliegenden Umstände feststellen, da völlig außer Frage steht, daß der Sachverhalt der gleiche ist wie der in der Rechtssache Milac (das heißt, daß während des gesamten Zeitraums vom 1. Februar 1973 bis zum 7. August 1977 der Preis des Magermilchpulvers den Preis des Molkenpulvers nicht beeinflußt hat) und daß die gleichen rechtlichen Überlegungen gelten, die der Entscheidung in der Rechtssache Milac zugrunde liegen. Mir scheint deshalb, daß der Gerichtshof unabhängig von der These der mittelbaren oder allgemeinen Rechtskraft von Urteilen wie des am 3. Mai 1978 erlassenen auf die Begründung der Entscheidung in der Rechtssache Milac verweisen (oder diese Begründung wiederholen) kann, um dann alle in Rede stehenden Bestimmungen für ungültig zu erklären.

3. Die zweite Vorabentscheidungsfrage geht dahin, ob die innerstaatlichen Behörden, die Währungsausgleichsbeträge aufgrund von später für ungültig erklärten Gemeinschaftsbestimmungen erhoben haben, verpflichtet sind, diese Beträge zu erstatten, und, falls ja, wie weit diese Verpflichtung reicht.

Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst erforderlich, den Charakter des subjektiven Rechts zu klären, das derjenige geltend macht, der Erstattung dieser Beträge verlangt. Man kann nämlich schon deswegen gegenüber den innerstaatlichen Behörden keinen Anspruch auf Ersatz des Schadens erheben, der dadurch verursacht wurde, daß sie die Beträge eingezogen haben — und dementsprechend kann diesen Behörden keine Schadensersatzverpflichtung auferlegt werden —, weil die Einziehung aufgrund der geltenden Gemeinschaftsverordnungen eine völlig legitime, ja sogar gebotene Maßnahme ist; denn diese Verordnungen sind verbindlich, solange sie nicht für ungültig erkärt worden sind. Bekanntlich kann eine Haftung des Staates für in Gemeinschaftsbestimmungen vorgesehene Maßnahmen oder Verhaltensweisen insoweit eingreifen, als die staatlichen Behörden diese Bestimmungen nicht oder nicht richtig angewendet haben. Aber — wie ich in meinen Schlußanträgen vom 23. Januar 1979 in der Rechtssache Granaria (Slg. 1979, 623) dargelegt habe — die Lage stellt sich völlig anders dar, wenn ein Mitgliedstaat die in Kraft befindlichen, jedoch fehlerhaften Gemeinschaftsverordnungen richtig angewendet hat, da eine Gemeinschaftshandlung, auch wenn sie mit einem Fehler behaftet ist, der zu ihrer Nichtigerklärung oder zu ihrer Ungültigkeitserklärung im Wege der Vorabentscheidung führen kann, ihre Wirkungen gegenüber den Adressaten so lange zeitigt, bis der Gerichtshof eine Entscheidung erlassen hat.

Würde es sich also im vorliegenden Fall um eine Schadensersatzklage handeln, die sich auf eine angebliche Haftung für eine rechtswidrige Handlung der innerstaatlichen Behörde gründete, so wäre diese Klage ohne weiteres als unbegründet anzusehen, und es bliebe nur noch

zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Haftung der Kommission gegeben ist.

Wer jedoch die Rückzahlung von Beträgen verlangt, die an innerstaatliche Stellen aufgrund von später für ungültig erklärten Gemeinschaftsbestimmungen gezahlt worden sind, macht in Wirklichkeit lediglich einen Anspruch auf Erstattung des ohne Rechtsgrund Geleisteten geltend. Die entsprechende Verpflichtung der Stelle, die den Betrag erhoben hat, setzt keineswegs voraus, daß die Erhebung rechtswidrig war; dadurch unterscheidet sie sich vom Fall der außervertraglichen Schadenshaftung. Diese Verpflichtung knüpft nur daran an, daß ohne die Erstattung eine ungerechtfertigte Bereicherung des Verpflichteten vorläge.

Dies vorausgeschickt, ist noch zu prüfen, ob es von Bedeutung ist, daß eine innerstaatliche Stelle bestimmte Beträge nicht im Interesse des eigenen Staates, sondern für Rechnung der Gemeinschaft, der diese Beträge gutgeschrieben werden mußten, ohne Rechtsgrund erhoben hat. Es ließe sich nämlich die Auffassung vertreten, daß in derartigen Fällen eine ungerechtfertigte Bereicherung der Gemeinschaft vorliegt, da der Mitgliedstaat in Ausübung einer gebundenen Zuständigkeit eine bloße, zwischen der Abgabenbehörde und dem Abgabenschuldner vermittelnde Durchführungstätigkeit verrichtet hat. Hält man diesen Standpunkt für richtig, so kann man nicht von einer Erstattungspflicht des Staates reden: Die Erstattungsberechtigten müßten dann unmittelbar von der Kommission Erstattung verlangen und deren Haftung für den Erlaß der später für ungültig erklärten Norm geltend machen, die die Grundlage für die Erhebung der Beträge durch den Mitgliedstaat war. Und dahin geht auch im wesentlichen das Verteidigungsvorbringen des Beklagten im Ausgangsverfahren.

In der Praxis hätte eine Regelung, wonach von einer Stelle der Gemeinschaft Erstattung verlangt werden kann, den Vorteil, daß eine unterschiedliche Behandlung der Betroffenen, einerlei, ob sie Bürger des einen oder des anderen Mitgliedstaats sind, vermieden würde, wenn sie die ihnen nachteiligen Folgen einer ungültigen Gemeinschaftsregelung beseitigen wollen. Darüber hinaus würden Auseinandersetzungen zwischen den nationalen Interventionsstellen und der Kommission über die Erfüllung der Forderung vermieden, die diese Stellen gegenüber der Kommission geltend machen, nachdem sie den Betroffenen die Beträge erstattet haben, die zwischenzeitlich bereits der Kommission gutgeschrieben oder gezahlt worden waren.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes hat jedoch klargestellt, daß die Betroffenen keine Möglichkeit haben, unmittelbar von der Gemeinschaft die Erstattung von Beträgen zu verlangen, die aufgrund von Gemeinschaftsverordnungen, deren Anwendbarkeit in Frage gestellt wird, gezahlt worden sind.

Mit Urteil vom 25. Oktober 1972 in der Rechtssache 96/71 (Haegeman/Kommission, Slg. 1972, 1005) hat der Gerichtshof über die Klage einer Firma entschieden, die unter anderem die Erstattung von Beträgen forderte, die die innerstaatlichen Behörden aufgrund von Verordnungen der Kommission (über die „eigenen Mittel" der Gemeinschaft), die die Firma für in ihrem Fall unanwendbar hielt, ihrer Auffassung nach ohne Rechtsgrund erhoben hatten. In diesem Urteil hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß nicht nur die Streitigkeiten über die Auslegung und die Gültigkeit der genannten Verordnungen, sondern auch die Ansprüche auf Erstattung von Abgaben, die die innerstaatlichen Behörden für Rechnung der Gemeinschaft aufgrund dieser Verordnungen erhoben ha-

ben, in die Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte fallen. Deswegen hat der Gerichtshof die Klage der betroffenen Firma gegen die Kommission abgewiesen, die auf Feststellung der Unanwendbarkeit der einschlägigen Verordnungen und anschließende Aufhebung der Entscheidung, mit der die Befreiung der Betroffenen von einer bestimmten Abgabe abgelehnt worden war, sowie auf Erstattung der gezahlten Beträge gerichtet war. Für das vorliegende Verfahren ist es nicht von Bedeutung, daß es in der Rechtssache Haegeman um die Auslegung einer Verordnung durch die staatlichen Behörden und die Kommission, nicht aber um die Gültigkeit dieser Verordnung ging. Denn die Klage bezog sich auch auf die Erstattung von Beträgen, die die staatlichen Behörden für Rechnung der Gemeinschaft erhoben hatten, und die Vorfrage ist in jedem Fall die, ob die Gemeinschaftsverordnung eine geeignete Grundlage für die Erhebung darstellt. Entscheidend ist schließlich der Grund, aus dem der Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte für Erstattungsklagen der genannten Art bejaht hat und der darin zu sehen ist, daß die Erhebung durch staatliche Behörden nach innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfolgt und daß die Beträge daraufhin der Kommission zur Verfügung gestellt werden. Diese Feststellung gilt auch für die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen, um die es im vorliegenden Verfahren geht.

Einen anderen erwähnenswerten Präzedenzfall stellt das Urteil vom 27. Januar 1976 in der Rechtssache 46/75 (IBC, Slg. 1976, 65), dar. Mit diesem Urteil hat der Gerichtshof, dem Vorschlag von Generalanwalt Warner (jedoch mit anderer Begründung) folgend, eine Klage auf Ersatz des Schadens für unzulässig erklärt, den die Klägerin angeblich dadurch erlitten hatte, daß die italienische Zollverwaltung eine Verordnung der Kommission über Währungsausgleichsbeträge angewandt hatte, die die Klägerin für rechtswidrig hielt. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß die Klage im wesentlichen die Frage betraf, ob die Erhebung der umstrittenen Beträge durch die italienische Verwaltung — der die Anwendung der Vorschriften über die Währungsausgleichsbeträge oblag — rechtmäßig war, und daß sie darauf abzielte, die Erstattung der angeblich ohne Rechtsgrund erhobenen Beträge von der Gemeinschaft anstatt von den innerstaatlichen Behörden zu erlangen. Wie im Urteil Haegeman hat der Gerichtshof auch hier entschieden, daß es gemäß den in Frage stehenden Gemeinschaftsbestimmungen „Sache der nationalen Behörden ist, diese Beträge im konkreten Fall zu berechnen und zu erheben". Daher sind die innerstaatlichen Gerichte zur Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen zuständig; hierbei haben sie das Gemeinschaftsrecht unter Beachtung der Verfahrensvorschriften des innerstaatlichen Rechts und, sofern die Gültigkeit der angewandten Gemeinschaftsregelung in Frage steht, gegebenenfalls unter Rückgriff auf Artikel 177 EWG-Vertrag anzuwenden.

Dieses Urteil bestätigt somit die im Urteil Haegeman dargelegten Grundsätze. In die gleiche Richtung geht das Urteil vom 21. Mai 1976 in der Rechtssache 26/74 (Roquette Frères, Slg. 1976, 677). Außerdem möchte ich darauf hinweisen, daß Generalanwalt Trabucchi in seinen Schlußanträgen vom 31. März 1976 in dieser Rechtssache (a. a. O., S. 689) der Rechtsprechung des Gerichtshofes entnommen hat, daß „Streitigkeiten zwischen dem Bürger und der innerstaatlichen Verwaltung über rechtsgrundlos geleistete Zahlung, die die Verwaltung bei der ihr obliegenden Anwendung der Ge-

meinschaftsbestimmungen verlangt hat, zuerst auf nationaler Ebene vom zuständigen innerstaatlichen Gericht zu entscheiden [sind]".

Dies bedeutet natürlich nicht, daß die sich aus der Erstattung der Abgaben, die der Mitgliedstaat erhoben und der Gemeinschaft bereits gutgeschrieben oder überwiesen hat, ergebende Belastung den Finanzen dieses Staates aufgebürdet werden kann. Es ist deshalb davon auszugehen, daß die innerstaatlichen Behörden bei der Erstattung der Beträge, ebenso wie bei der Erhebung, auch für Rechnung der Gemeinschaft handeln, die folgerichtig die erwähnte finanzielle Belastung zu tragen hat. Dies betrifft jedoch die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in einem Stadium, das logischerweise nach der Erstattung liegt.

4. Ich habe eingangs die Urteile vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 68/79, Just, und vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79, Amministrazione delle Finanze/Denkavit Italiana, erwähnt und festgestellt, daß in ihnen die Frage der Erstattung aufgrund eines ganz anderen Sachverhalts geprüft wurde, nämlich aufgrund des Umstands, daß die ohne Rechtsgrund gezahlten Abgaben den Betroffenen von den Mitgliedstaaten unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht auferlegt worden waren. Dennoch lassen sich aus beiden Entscheidungen brauchbare Anhaltspunkte für die Lösung des vorliegenden Falles gewinnen.

Ich beziehe mich insbesondere auf folgende Ausführungen, die im Urteil Just wie auch, mit leichten Änderungen, im Urteil Denkavit (Randnr. 25 der jeweiligen Entscheidungsgründe) enthalten sind: „Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf dem Gebiet der Erstattung von ohne rechtlichen Grund erhobenen nationalen Abgaben sind die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens, das den Schutz der den einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten soll, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten . . ." Außerdem hat der Gerichtshof der Befugnis der Staaten zur Regelung dieser Materie zwei Grenzen gesetzt: Die Verfahrensmodalitäten dürfen nicht ungünstiger gestaltet sein als bei gleichartigen innerstaatlichen Klagen, und sie dürfen auf jeden Fall die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Rechte nicht praktisch unmöglich machen. Schließlich hat der Gerichtshof klargestellt, daß innerstaatliche Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, die dem Umstand Rechnung tragen, daß der Betrag der von den Unternehmen ohne Rechtsgrund gezahlten Abgaben in die Preise einbezogen und auf die Abnehmer abgewälzt wurde, oder die den Schaden berücksichtigen, der durch diskriminierende oder protektionistische steuerliche Maßnahmen, die zu einem Rückgang der Einfuhren geführt haben, verursacht wurde.

Meines Erachtens sollte man sich diese kürzlich ergangene Stellungnahme des Gerichtshofes aus mehreren Gründen vor Augen halten. Erstens bezieht sie sich zwar ihrem Wortlaut nach auf die Erstattung innerstaatlicher Abgaben, die ohne Rechtsgrund erhoben wurden; doch erscheint es mir nicht willkürlich, ihre Ratio auf die Erstattung von Währungsausgleichsbeträgen zu erstrecken, die von den innerstaatlichen Behörden ohne Rechtsgrund erhoben wurden. Denn als rechtsgrundlos ist sowohl die Erhebung innerstaatlicher Abgaben, die gegen den Vertrag von Rom verstoßen, als auch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen anzusehen, die sich im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht in der Auslegung des

Gerichtshofes als ungerechtfertigt erwiesen haben (ich erinnere daran, daß die Feststellung der Ungültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung durch den Gerichtshof ex tunc wirkt). Zweitens besteht der entscheidende Umstand, der beiden Fällen gemeinsam ist, darin, daß es an einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung der Erstattungsmodalitäten fehlt. Nichts stünde ihrem Erlaß durch den Gemeinschaftsgesetzgeber entgegen — sie wäre im Gegenteil, wie ich noch ausführen werde, äußerst nützlich —; solange sie jedoch fehlt, kann man nicht umhin, das Recht der Mitgliedstaaten anzuwenden. Diese erheben sowohl die innerstaatlichen Abgaben wie auch die Währungsausgleichsbeträge, die ersteren für eigene Rechnung — wenn man von einem Prozentsatz der Mehrwertsteuer absieht —, die letzteren für Rechnung der Gemeinschaft, wobei jedoch ein doppeltes, in zwei Abschnitte gegliedertes Rechtsverhältnis entsteht: zunächst mit dem einzelnen, der die Beträge zahlt, und danach im weiteren Rahmen einer Verrechnung der Einnahmen und Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik mit der Kommission. Drittens — und darin liegt das heikelste Problem des vorliegenden Falles — leitet sich der Erstattungsanspruch des einzelnen, der gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Abgaben gezahlt hat, unmittelbar aus der Gemeinschaftsbestimmung ab, die das Verbot aufgestellt hat, und deswegen ist es nur noch Sache der innerstaatlichen Rechtsordnungen, die Erstattungsmodalitäten, insbesondere auf Verfahrensebene, zu regeln. Man muß sich fragen, ob sich parallel dazu der Anspruch auf Rückgewähr der Summen, die ohne Rechtsgrund als Währungsausgleichsbeträge gezahlt worden sind, ebenfalls aus der Gemeinschaftsrechtsordnung ableitet. Man könnte in der Tat darauf abstellen, daß im Hinblick auf die Ungültigkeitserklärung der Gemeinschaftsverordnung, auf der die Erhebung beruhte, der erhobene Betrag vom dem Mitgliedstaat vereinnahmt wurde, ohne daß die ursprünglich vorhandene gemeinschaftliche Rechtsgrundlage fortbestand. Hieraus könnte man den Schluß ziehen, daß, da die Verpflichtung des Staates, den Betrag an die Kommission zu überweisen, nicht mehr besteht, eine ungerechtfertigte Bereicherung dieses Staates vorliegt, die in allem (also auch unter dem Gesichtspunkt der materiell-rechtlichen Folgen und somit des Erstattungsanspruchs) nach innerstaatlichem Recht zu beurteilen ist.

Hielte man diese Auffassung für richtig, so würde man sich aber meiner Ansicht nach — abgesehen von den Schwierigkeiten, die auftreten, wenn der erhobene Betrag bereits für Rechnung der Gemeinschaft verwendet wurde — darüber hinwegsetzen, daß die dem einzelnen auferlegte Verpflichtung zum Zeitpunkt der Erhebung ihre Rechtfertigung in einer Gemeinschaftsbestimmung fand und daß es unbillig wäre, dem einzelnen einen entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutz vorzuenthalten, der in der Anwendung des Grundsatzes der „repetitio indebiti" besteht. Ich bin deswegen der Ansicht, daß sich das subjektive Recht auf Rückzahlung von Beträgen, die als Gemeinschaftslasten entrichtet worden sind, im Falle teilweise oder vollständig rechtsgrundloser Zahlungen aus der Gemeinschaftsrechtsordnung ergibt, und zwar gerade aus dem genannten, den Migliedstaaten gemeinsamen Grundsatz, der Bestandteil dieser Rechtsordnung ist. Eine Parallele zu den Rechtssachen Just und Denkavit läßt sich folglich auch im Hinblick auf die Zielsetzung der Klagen ziehen, die von denjenigen erhoben wurden, die einen Anspruch auf Erstattung der gezahlten Beträge haben: Diese Klagen sollen den Schutz der dem einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht gewährleisteten Rechte

sichern, in unserem Fall, genauer gesagt, des auf Gemeinschaftsrecht beruhenden subjektiven Rechts auf Erstattung des rechtsgrundlos Geleisteten. Demgemäß müssen auch die in den Urteilen Just und Denkavit vom Gerichtshof genannten einschränkenden Bedingungen bestätigt werden.

Schließlich ist im Rahmen Ihrer Rechtsprechung über die Rückforderung des ohne Rechtsgrund Geleisteten auch das Urteil vom 5. März 1980 in der Rechtssache 265/78, Ferwerda, zu nennen. Die Auslegungsfrage, die zu beantworten war, hing in dieser Rechtssache mit einem Sachverhalt zusammen, bei dem eine innerstaatliche Verwaltung von einem Exporteur die Erstattung von Beträgen forderte, die sie ihm ohne Rechtsgrund als Ausfuhrerstattungen gezahlt hatte. Der Gerichtshof hat sich jedoch auf die Gruppe der „Rechtsstreitigkeiten über die Erstattung für Rechnung der Gemeinschaft erhobener Beträge" bezogen und ausgeführt, daß derartige Rechtsstreitigkeiten in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallen und von diesen in Anwendung des nationalen Rechts zu entscheiden sind, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat (Randnr. 10 der Entscheidungsgründe). Gleichzeitig hat der Gerichtshof die Geltung der Gemeinschaftsbestimmungen mit unmittelbarer Wirkung bestätigt und die beiden einschränkenden Bedingungen der Verweisung auf das innerstaatliche Recht hervorgehoben, die bereits in dem zitierten Urteil Just vom 27. Februar 1980 dargelegt worden waren. Mir scheint daher die Kontinuität der Auffassung des Gerichtshofes zur Frage der Erstattung solcher Beträge offensichtlich, die nach einem gemeinschaftlichen Bewertungskriterium (entweder unter Verstoß gegen ein Gemeinschaftsverbot oder infolge einer unzutreffenden Auslegung von Gemeinschaftsvorschriften oder aber wegen der Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen, die sich später als ungültig erweisen) ohne Rechtsgrund erhoben worden sind.

5. Die Verweisung auf das innerstaatliche Recht, um die Modalitäten der Erstattung rechtsgrundloser Zahlungen — rechtsgrundlos in dem soeben erläuterten Sinne — zu bestimmen, stellt sicherlich nicht die gerechteste oder angemessenste Lösung dar. Sowohl in dem zitierten Urteil Ferwerda als auch im Urteil vom 27. März 1980 in den Rechtssachen 66, 127 und 128/79, Amministrazione delle Finanze/Soc. Meridionale Industria Salumi, hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Regelung über die Erhebung der gemeinschaftsrechtlichen Abgaben zwar von dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz beherrscht wird, daß man sich aber erst am Anfang des Weges befindet, auf dem die Nichtdiskriminierung aller Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft in bezug auf die formellen und materiellen Voraussetzungen zu verwirklichen ist, unter denen Erstattung des ohne Rechtsgrund Geleisteten verlangt werden kann. Gegenwärtig besteht angesichts unterschiedlicher Regelungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten diese Ungleichbehandlung; der Rat übt seine Befugnis zur Regelung der Materie mit beklagenswerter Langsamkeit aus. Er hat nämlich erst im vergangenen Jahr mit der Verordnung Nr. 1430/79 vom 2. Juli 1979 Bestimmungen über die Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben erlassen, die am 1. Juli 1980 in Kraft treten werden. Dieses auf ein Teilgebiet beschränkte Tätigwerden reicht sicherlich nicht aus, um die Verzerrungen zu korrigieren, die sich aus den unterschiedlichen Voraussetzungen der nationalen Rechtsordnungen ergeben; ich verweise insbesondere auf das bekannte Problem der Verjährungsfristen. Jedoch ist in den Ur-

teilen vom 5. März 1980 in der Rechtssache 265/78, Ferwerda, und vom 27. März 1980 in den Rechtssachen 66, 127 und 128/79, Amministrazione delle Finanze/Soc. Meridionale Industria Salumi, klargestellt worden, daß „wegen des zwangsläufig technischen und detaillierten Charakters dieser Art von Regelungen ihr Fehlen nur teilweise im Wege der richterlichen Auslegung ausgeglichen werden [kann]".

Die Kommission ist bestrebt zu verhindern, daß die ein einigen Mitgliedstaaten geltenden langen Verjährungsfristen insbesondere die in diesen Staaten ansässigen Unternehmen begünstigen; deshalb hat sie in ihren Erklärungen vorgeschlagen, die in Frage stehenden Währungsausgleichsbeträge demjenigen, der nicht nachweisen konnte, daß er diese Abgabe nicht auf seine Kunden abwälzen konnte, nur dann zu erstatten, wenn vor dem 3. Mai 1978, dem Verkündungstermin des zitierten Urteils Milac, ordnungsgemäß Widerspruch bei den zuständigen innerstaatlichen Behörden eingelegt war (vorbehaltlich kürzerer Fristen des einschlägigen nationalen Rechts). Diese Lösung lasse sich, so die Kommission, auf eine analoge Anwendung des Artikels 174 EWG-Vertrag stützen, wonach der Gerichtshof, wenn er eine Gemeinschaftsverordnung für nichtig erklärt, die zeitliche Wirkung seines Urteils beschränken kann.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es hierfür nur einen Präzedenzfall gibt, nämlich den des bekannten Urteils vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (Defrenne, Slg. 1976, 455), und auch bei ihm kann man daran zweifeln, ob der Gerichtshof aufgrund einer analogen Anwendung des Artikels 174 zu der Überzeugung gelangt ist, er könne die unmittelbare Wirkung des Artikels 119 erst von einem bestimmten Zeitpunkt an eintreten lassen. Später, in den kürzlich ergangenen Urteilen vom 27. März 1980, Denkavit Italiana sowie Amministrazione delle Finanze/Soc. Meridionale Industria Salumi, hat der Gerichtshof es vorgezogen, sich auf einen „allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit" zu beziehen, um mögliche zeitliche Beschränkungen zu rechtfertigen, denen die Betroffenen unterliegen, wenn sie unter Berufung auf ein Auslegungsurteil vorher bestehende Rechtsverhältnisse in Frage stellen wollen. Diese Bezugnahme hat der Gerichtshof jedoch dazu genutzt, den Ausnahmecharakter der erwähnten Beschränkungen zu betonen: Es ist erforderlich, daß ein Urteil „erhebliche Störungen" für die Vergangenheit hervorrufen könnte, die sich auf gutgläubig begründete Rechtsverhältnisse auswirken. Meines Erachtens ist in der vorliegenden Rechtssache jede Parallele zu der Rechtssache Defrenne auszuschließen; auf alle Fälle liegen keine schwerwiegenden Gründe vor, wie sie in den genannten Entscheidungen vom 27. März 1980 angeführt wurden, um die von der Kommission vorgeschlagene Lösung zu rechtfertigen.

Außerdem hat die Kommission vorgetragen, es sei möglich, daß eine Vielzahl ähnlicher Erstattungsanträge, wie ihn die Firma Express Dairy Foods gestellt habe, vorlägen oder bei den zuständigen staatlichen Behörden eingereicht würden; sie hat daher vorgeschlagen, eine zeitliche Begrenzung nicht nur in dem besonderen Fall, der dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegt, sondern in bezug auf alle Personen vorzusehen, die die fraglichen Beträge aufgrund der einschlägigen Verordnungen innerhalb von fünf Jahren vor der Veröffentlichung des Urteils Milac ohne Rechtsgrund zahlen mußten. Dies liefe jedoch im Grunde auf die nachträgliche Einführung einer Verjährungsfrist im Wege der Rechtsprechung hinaus, was meines Erachtens völlig außerhalb der Befugnisse des Gerichtshofes liegt.

In der Entscheidung über die Rechtssache 41/69, ACF Chemiefarma/Kommission (Urteil vom 15. Juli 1970, Slg. 1970, 661, 687) hat der Gerichtshof ausgeführt: „Um ihren Zweck zu erfüllen, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, müssen Verjährungsfristen im voraus festgelegt werden." Er hat weiterhin klargestellt, daß diese Aufgabe in die ausschließliche Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt. Bei dieser Gelegenheit wurde der Vorschlag des Generalanwalts zurückgewiesen, die Befugnis der Kommission zur Verhängung von Geldbußen auf dem Gebiete des Wettbewerbs zu befristen. Erst recht wäre meines Erachtens die Festlegung einer Frist durch den Gerichtshof unzulässig, wenn sie nicht die Befugnisse eines Gemeinschaftsorgans begrenzen, sondern sich auf einem Gebiet, das dem innerstaatlichen Recht unterliegt, auswirken und im Tätigkeitsbereich der innerstaatlichen Gerichte unmittelbar Bedeutung erlangen soll.

6. Es ist noch die Frage der Zinsen aus den Beträgen, deren Erstattung verlangt wird, zu prüfen, um die es in der dritten Vorlagefrage geht. In diesem Zusammenhang verweise ich auf folgende Ausführungen von Generalanwalt Trabucchi in seinen erwähnten Schlußanträgen in der Rechtssache Roquette Frères: „Die Zahlung von Zinsen für ein ohne Rechtsgrund gezahltes Kapital richtet sich strikt nach dem Anspruch auf Rückzahlung des Kapitals selbst. Die Festsetzung des als Verzugszinsen geschuldeten Betrags hängt zwangsläufig unmittelbar von der Höhe des rechtsgrundlos gezahlten Kapitals und dem Zeitraum zwischen der Zahlung — oder zumindest der Inverzugsetzung der Erhebungsbehörde — und der Rückzahlung ab ... Auch die Zinsforderung ... unterliegt [den Kriterien], die in Ihrer Rechtsprechung für die Rückzahlung des Kapitals, von dem Zinsen verlangt werden, aufgestellt sind. Die Zinsforderung ist daher nach dem gleichen Verfahren geltend zu machen wie die Rückforderung des Kapitals." In diesem Sinne hat der Gerichtshof in dem erwähnten Urteil Roquette vom 21. Mai 1976 entschieden und (in Randnr. 12 der Entscheidungsgründe) ausgeführt: „Mangels solcher Gemeinschaftsbestimmungen obliegt es zur Zeit den innerstaatlichen Behörden, im Falle der Erstattung zu Unrecht erhobener Abgaben auch über alle mit der Erstattung zusammenhängenden zusätzlichen Fragen, wie etwa die der Entrichtung von Zinsen, zu befinden." Meines Erachtens muß sich die Antwort auf die hier erörterte Frage strikt an diese Entscheidung halten.

7. Aus all diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom High Court of Justice, London, mit Beschluß vom 23. Juli 1979 vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Alle Bestimmungen zur Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen für den Handel mit Molkenpulver, die in Verordnungen der Kommission enthalten sind und für die Zeit vom 1. Februar 1973 bis zum 11. August 1977 galten, sind ungültig, weil sie im Widerspruch zu Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 974/71 des Rates stehen.

2. Die für die Erhebung der genannten Beträge zuständigen innerstaatlichen Behörden sind nach einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verpflichtet, diejenigen Beträge zu erstatten, die aufgrund von Gemeinschaftsverordnungen, die der Gerichtshof für ungültig erklärt hat, erhoben wurden. Mangels einer Gemeinschaftsregelung über die Erstattungsmodalitäten ist es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, diese Modalitäten festzulegen, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und das Verfahren für die Klagen zu regeln, mit denen die Betroffenen ihren Anspruch auf Erstattung der ohne Rechtsgrund gezahlten Beträge geltend machen. Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften dürfen hierfür nichts Ungünstigeres bestimmen als für die Klagen, mit denen gleichartige innerstaatliche Ansprüche geltend gemacht werden; auf alle Fälle dürfen sie die Ausübung des Rechts auf Rückzahlung des ohne Rechtsgrund Geleisteten nicht praktisch unmöglich machen. Das Gemeinschaftsrecht schließt die Berücksichtigung des Umstands nicht aus, daß die Belastung der ohne Rechtsgrund erhobenen Ausgleichsbeträge auf andere Wirtschaftsteilnehmer oder die Verbraucher abgewälzt werden konnte. Mit dem Gemeinschaftsrecht wäre es auch vereinbar, wenn nach dem innerstaatlichen Recht des betreffenden Staates der Schaden berücksichtigt wird, den der zur Zahlung der Ausgleichsbeträge Verpflichtete erlitten hat, sofern ihre restriktive Wirkung auf den Umfang des Handels mit anderen Mitgliedstaaten nachgewiesen werden kann.

3. Die Höhe und die Fälligkeit der Zinsen aus den ohne Rechtsgrund gezahlten Beträgen, deren Erstattung verlangt wird, richten sich nach der Rechtsordnung des Mitgliedstaats, dessen Behörden diese Beträge in Anwendung ungültiger Gemeinschaftsverordnungen erhoben haben.