— die Auswirkung der Verordnung auf die Ertragskraft der Unternehmen überschritt alles in allem nicht den Umfang der wirtschaftlichen Risiken, die der Tätigkeit auf den betroffenen Agrarsektoren innewohnen.

In den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, sowie 4, 15 und 40/77

BAYERISCHE HNL VERMEHRUNGSBETRIEBE GMBH & Co. KG, Gut Heinrichsruh,

KAUFMANN BERND ADLEFF; Grasslfing,

F. X. ZOLLNER KG, Regensburg,

DIPLOM-LANDWIRT CHRISTOF SCHWAB, Gut Schwaben,

vertreten durch Rechtsanwälte F. Modest, A. Heeman, J. Gündisch, G. Rauschning, K. Landry, W. Röll, B. Festge, H. Heemann und P. Wegemer, Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Gerichtsvollzieher Félicien Jansen, 21, rue Aldringen, Luxemburg,

und JOHANN SEIDL, Regenstauf, vertreten durch Rechtsanwälte von Boetticher, Bernet & Partner, München, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe II, Luxemburg,

Kläger

gegen

die EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT, vertreten durch ihre Organe,

1. DEN RAT, vertreten durch seinen Rechtsberater Bernhard Schloh als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. Van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, Place de Metz, Luxemburg,

   und

2. DIE KOMMISSION, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: ihr Rechtsberater Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Schadensersatzes nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag für die Nachteile, die den Klägern angeblich durch die Auswirkungen der Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 „über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist" (ABl. L 67, S. 18) entstanden sind,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge und der Vortrag der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sieht eine Preisregelung vor; diese beruht unter anderem auf einem Richtpreis für Milch sowie auf Interventionspreisen, die hauptsächlich für Butter und Magermilchpulver festgesetzt werden.

Trotz dieser Preisregelung wird in der Gemeinschaft zuviel Milch erzeugt, was sich insbesondere in der Bildung beträchtlicher Interventionsbestände an Magermilchpulver niederschlägt.

2. Zu den von den Gemeinschaftsorganen zum Abbau dieser Bestände getroffenen Maßnahmen gehört die Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist (ABl. L 67, S. 18).

Mit dieser Verordnung wurde eine Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver eingeführt, das sich im Besitz der Interventionsstellen befindet und zur Verwendung bei der Fütterung von Tieren mit Ausnahme von Kälbern bestimmt ist (Art. 1).

Um die Einhaltung dieser Verpflichtung sicherzustellen, ist die Gewährung der Beihilfe für bestimmte pflanzliche Futtermittel (Raps- und Rübsensamen, Soja usw.) von der Gestellung einer Kaution oder der Vorlage eines Dokuments abhängig, das von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, welche die Kontrolle über die Denaturierung ausübt, nach einem Gemeinschaftsmuster ausgestellt wird und nachstehend als „Ankaufs- und Denaturierungsbescheinigung" bezeichnet ist (Art. 2 und 6).

Bei jeder Überführung eingeführter pflanzlicher Futtermittel (wie Ölsaaten, Mehl von Ölsaaten, bestimmte Futterzubereitungen usw.) in den freien Verkehr der Gemeinschaft ist eine „Eiweiß-Lizenz" vorzulegen (Art. 3 Abs. 1).

Diese Lizenz wird von den Mitgliedstaaten jedem Antragsteller ausgestellt. Die Ausstellung ist von der Gestellung einer Kaution oder von der Vorlage einer „Ankaufs- und Denaturierungsbescheinigung" abhängig (Art. 3 Abs. 2).

Bei den vor dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung geschlossenen Verträgen tragen die nachfolgenden Käufer der in den Artikeln 2 und 3 genannten Erzeugnisse oder der aus ihrer Verarbeitung hervorgegangenen eiweißhaltigen Erzeugnisse die Auswirkungen der Belastung, die sich aus der in der Verordnung festgelegten Regelung ergibt (Art. 5).

Die Verordnung, die am 15. März 1976 in Kraft trat, wurde bis zum 31. Oktober 1976 angewandt (Art. 11).

3. Die Kläger befassen sich mit der Erzeugung und dem Verkauf von Küken, der Legehennenhaltung und der Produktion von Hühnereiern. Sie behaupteten, ihnen sei durch die Erhöhung der Tierfutterpreise, die sich aus der Verordnung Nr. 563/76 ergeben habe, ein Schaden entstanden.

4. Dasselbe Problem stand im Vordergrund der Vorabentscheidungsersuchen in den Rechtssachen 114/74, Bela Mühle Josef Bergmann KG/Grows-Farm GmbH & Co. KG, 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten und Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën, sowie in den verbundenen Rechtssachen 119 und 120/76, Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord und Ölmühle Hamburg AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

5. Die Klagen sind am 19. August und 30. September 1976 sowie am 10. Januar, 31. Januar und 6. April 1977 erhoben worden.

Mit Beschlüssen vom 10. November 1976 sowie vom 31. Januar und 15. Februar 1977 hat der Gerichtshof die Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77 für die Zwecke des schriftlichen und mündlichen Verfahrens verbunden.

6. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters, nach Anhörung des Generalanwalts, beschlossen, in der Sitzung vom 3. Mai 1977 über die Frage der Haftung der Gemeinschaft aufgrund der Verordnung Nr. 563/76 unter Ausschluß der Frage der Ursächlichkeit der Verordnung Nr. 563/76 für den erlittenen Schaden sowie der Natur und des Umfangs des Schadens mündlich zu verhandeln.

7. Durch drei gleichlautende Urteile vom 5. Juli 1977 (Slg. 1977, S. 1211, 1247 und 1269) in den unter Ziffer 4 erwähnten Vorabentscheidungssachen hat der Gerichtshof die Verordnung Nr. 563/76 für ungültig erklärt.

8. Im Anschluß an diese Urteile hat der Gerichtshof in den vorliegenden Rechtssachen das Verfahren fortgesetzt und an die Parteien folgendes Schreiben gerichtet: „Die Parteien werden ... aufgefordert, ... alle sachdienlichen Angaben zu der Frage vorzutragen, ob ein unmittelbarer und notwendiger Zusammenhang zwischen den Bestimmungen dieser Verordnung und dem von den Klägern geltend gemachten Schaden besteht. Insbesondere werden sie aufgefordert hierzu darzulegen, ob die Kläger die Möglichkeit hatten, diese Auswirkungen in ihren Beziehungen zu den Lieferanten dadurch auszugleichen, daß sie sich der Weitergabe der Auswirkung des durch die Verordnung geschaffenen Systems auf die Futterpreise durch jene widersetzten."

Mit Schriftsätzen, die am 13. September sowie am 5. und 23. August 1977 eingereicht worden sind, haben die Kläger in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77, ferner der Rat und die Kommission sich zu den Folgen der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 geäußert und die vom Gerichtshof gestellten Fragen beantwortet.

Die Parteien haben sodann mit am 4., 22. bzw. 23. November 1977 eingereichten Schriftsätzen zu den Antworten der anderen Parteien Stellung genommen.

9. Der Kläger in der Rechtssache 40/77 hat es in seiner am 13. Oktober 1977 eingereichten Erwiderung für unnötig angesehen, sich zur Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 zu äußern. Seine Erwiderung beschränkt sich deshalb auf die Erörterung der Folgen dieser Ungültigkeit und enthält zugleich die Antworten des Klägers auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen. Die Kommission hat ihre Gegenerwiderung in der Rechtssache 40/77 am 23. November 1977 eingereicht; diese beschränkt sich ebenfalls auf die Frage der Folgen aus der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76.

Mit Beschluß vom 9. Januar 1978 hat der Gerichtshof die Rechtssache 40/77 mit den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77 zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung verbunden.

10. Der Gerichtshof hat sodann auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, in der Sitzung vom 1. Februar 1978 zunächst über die Folgen der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76, jedoch unter Ausschluß der Bezifferung des Schadens, mündlich zu verhandeln.

II — Anträge der Parteien

Die *Kläger* beantragen,

1. die Beklagte zu verurteilen, an die Kläger
   a) 175 506,32 DM (Rechtssache 83/76),
   b) 33 527,02 DM (Rechtssache 94/76),
   c) 18 694,14 DM (Rechtssache 4/77),
   d) 21 098,81 DM (Rechtssache 15/77) beziehungsweise
   e) 28 274,28 DM (Rechtssache 40/77)

   als Schadensersatz zu zahlen;
2. die Beklagte zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Die *Beklagte* beantragt,

1. die Klagen abzuweisen;
2. den Klägern die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

III — Vortrag der Parteien zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 563/76

Der Vortrag der Parteien zu dieser Frage deckt sich mit dem Vortrag der Parteien in den Vorabentscheidungsverfahren 119 und 120/76.

IV — Vortrag der Parteien im Anschluß an die Urteile des Gerichtshofes vom 5. Juli 1977, durch die die Verordnung Nr. 563/76 für ungültig erklärt worden ist

1. Qualifizierte Verletzung einer Rechtsnorm und ursächlicher Zusammenhang zwischen der Verletzung dieser Rechtsnorm und dem behaupteten Schaden

a) Die *Kläger* bemerken, das Erfordernis einer qualifizierten Rechtsverletzung, wie es der Gerichtshof aufgestellt habe, könne in zweierlei Hinsicht verstanden werden — unter dem Blickwinkel der Norm und unter dem Blickwinkel der Wirkungen für den Betroffenen.

Die Knappheit der Ausführungen des Gerichtshofes in den Urteilen vom 5. Juli 1977 zeige, daß er in der Ankaufsverpflichtung eine so krasse Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Diskriminierungsverbotes gesehen habe, daß diese Verletzung in dem Urteil nicht mehr länger diskutiert oder auf Besonderheiten der Regelung habe beschränkt werden müssen.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei kein Fall bekannt, in dem dieser bei wirtschaftslenkenden Maßnahmen die Rechtswidrigkeit einer Handlung der Organe der Gemeinschaft bejaht, dann aber einen Schadensersatzan-

spruch mit der Begründung abgelehnt habe, daß die festgestellte Rechtswidrigkeit nicht hinreichend qualifiziert gewesen sei.

Die Kläger müßten der Rechtsansicht widersprechen, daß der Begriff der qualifizierten Rechtsverletzung auf dem im deutschen Recht entwickelten Begriff des Sonderopfers aufbaue.

Die Haftung des Rates für seine normativen Akte sei mit der Haftung für Gesetzgebungsakte der parlamentarischen Körperschaften der Mitgliedstaaten nicht vergleichbar. Die Verordnungen des Rates könnten nicht den Gesetzen der Mitgliedstaaten, sondern nur den Verordnungen, für die es enge gesetzliche Ermächtigungsschranken gebe, gleichgestellt werden. Selbst wenn man aber der Theorie vom Sonderopfer folge, so zeige sich, daß im vorliegenden Fall den Klägern ein solches Sonderopfer auferlegt worden sei: Die Ankaufsverpflichtung stelle nach den Urteilen des Gerichtshofes „eine diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren" dar. Das bedeute, daß der Gerichtshof eine besonders schwere Belastung der Geflügelwirtschaft zugunsten der begünstigten Milchwirtschaft bejaht habe.

Die Kläger fügen hinzu, für die Frage des Sonderopfers komme es nicht auf die Zahl der betroffenen Personen an, sondern darauf, ob diese als Gruppe von der Allgemeinheit abgegrenzt werden könnten. Dies sei hier der Fall. Der Gerichtshof habe erklärt, daß die finanziellen Konsequenzen des Verkaufs der Magermilchpulverüberschüsse weitgehend den Erzeugern von Schweinefleisch und den Geflügelhaltern aufgebürdet werden sollten. Diese Gruppen seien deutlich umreißbar. Die Kläger heben in diesem Zusammenhang hervor, daß aus dem Kreis all dieser durch die Ankaufsverpflichtung irgendwie betroffenen Wirtschaftsstufen ein Schaden lediglich den tierischen Veredlern entstanden sei, die diese Preiserhöhungen nicht auf ihre Abnehmer hätten abwälzen können.

Die Kläger haben aufgrund der Angaben ihrer Lieferanten Aufstellungen gemacht, nach denen die aus der Verordnung Nr. 563/76 resultierende Belastung zwischen 0,36 und 2,34 DM/100 kg liegen soll. Sie haben außerdem die Rechnungen über die Lieferungen von Futter eingereicht bzw. in den Fällen, in denen sie der Ansicht waren, daß diese Rechnungen für die Akte des Gerichtshofes zu umfangreich seien, die Rechnungen in Aufstellungen zusammengestellt und die Richtigkeit der dort angegebenen Mengen durch die jeweiligen Lieferanten bestätigen lassen.

Die Kläger sind der Ansicht, ihnen könne nicht die Last aufgebürdet werden, darzulegen, wie sich die Verteuerung im einzelnen errechne und auf welche Weise sie zustande gekommen sei. Das seien Kalkulationsfaktoren, die außerhalb ihres Einfluß- und Kenntnisbereichs lägen.

Die Kläger behaupten, ihnen sei ein schwerer Schaden entstanden: In der Rechtssache 83/76 sei der Schaden um mehr als 50 % größer als der Jahresgewinn der Klägerin. In der Rechtssache 94/76 decke sich der Schaden etwa mit dem angegebenen Jahresgewinn. In den Rechtssachen 4/77 und 15/77 mache der Schaden jeweils etwa 20 % des Jahresgewinns aus.

Zum ursächlichen Zusammenhang bemerken die Kläger, nach Feststellung der Rechtsungültigkeit einer Verordnung dürften keine zusätzlichen Barrieren für die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs aufgerichtet werden. Es könne nur verlangt werden, daß in Anwendung der allgemeinen im Amtshaftungsrecht anwendbaren Kausalitätsregeln anomale, d. h. nicht adäquate oder völlig unvorhersehbare, Schadensfolgen von der Haftung der Gemeinschaft ausgeschlossen würden.

b) Die *Kommission* macht einleitend die grundsätzliche Vorbemerkung, daß keine qualifizierte Rechtsverletzung vor-

liege. Der Umstand, daß höherrangige Rechtsgrundsätze verletzt worden seien, reiche als solcher noch nicht aus, um diesen Tatbestand zu erfüllen. Im Hinblick auf die schwach ausgeprägten Grundlagen für die Anerkennung eines den Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsatzes für die Haftung des normierenden Gesetzgebers ist die Kommission der Meinung, daß eine Haftung der Gemeinschaft in diesen Fällen nur bei besonderen und schweren Schäden gegeben sein könne, mit anderen Worten, daß der Begriff der qualifizierten Rechtsverletzung zumindest auch im Hinblick auf den Kreis der Betroffenen und den Charakter des Schadens definiert werden müsse.

In den Fällen, die sich bisher vor dem Gerichtshof gestellt hätten und in denen die Gemeinschaft dem Grunde nach verurteilt worden sei, habe es sich entweder um ein Einzelfallgesetz (verbundene Rechtssachen 5, 7 und 13 bis 24/66, Kampffmeyer und andere/Kommission, Urteil vom 14. Juli 1967 — Slg. 1967, 332; Rechtssache 30/66, Kurt A. Becher/Kommission, Urteil vom 30. November 1967 — Slg. 1967, 385) oder um einen sehr beschränkten Kreis von Betroffenen (Rechtssache 74/74, CNTA/Kommission, Urteil vom 14. Mai 1975 — Slg. 1975, 533) gehandelt.

Im vorliegenden Fall sei eine zahlenmäßig kaum noch faßbare Vielzahl von Wirtschaftsbeteiligten betroffen. Speziell im Hinblick auf die Gruppe der Kläger hebt die Kommission hervor, daß die Gesamtheit der Erzeuger von Geflügel und Eiern gleichmäßig betroffen sei. Es liege deshalb weder ein besonderer Schaden, noch ein Sonderopfer vor, sondern eine gleichmäßige Heranziehung der Gesamtheit eines Wirtschaftskreises.

Es liege auch kein schwerer Schaden vor. Insoweit müsse der Umfang des Schadens bestimmt werden. Man müsse außerdem die von den Gemeinschaftsorganen im Geflügel- und Eiersektor verfolgte Politik insgesamt untersuchen.

Die Kommission hebt hervor, die Urteile des Gerichtshofes vom 5. Juli 1977 beschränkten sich auf eine sehr generell gehaltene Feststellung der Lastenverteilung zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren. Eine ganz andere Frage sei, ob gerade der von den Klägern geltend gemachte Schaden, der erst im dritten oder vierten Glied der Verursachungskette habe entstehen können, mit Sicherheit auf die für ungültig erklärte Verordnung zurückgeführt werden könne. Im übrigen müsse bei Klagen des vorliegenden Typs ein unmittelbarer Kausalzusammenhang bestehen, an dem es hier fehle.

Zur Stützung ihrer Ansicht hinsichtlich der Schwere des Schadens und des ursächlichen Zusammenhangs bestimmt die Kommission die möglichen Mehrkosten, die sich aus der Verordnung Nr. 563/76 ergeben hätten, anhand von Standardbeispielen:

	Mehrkosten bei Kautionsverfall pro 100 kg Futter	Mehrkosten bei Einsatz von Magermilchpulver pro 100 kg Futter	
		Situation Ende März 1976	Situation Juli 1976
Legehennenfutter	1,09 DM	0,77 DM	0,63 DM
Pro Ei	0,17 Pf	0,12 Pf	0,10 Pf
Junghennenfutter	1,29 DM	0,91 DM	0,74 DM
Pro Junghenne	10,98 Pf	7,74 Pf	6,3 Pf
Mastfutter	1,95 DM	1,37 DM	1,12 DM
Pro kg Hähnchen	3,5 Pf	2,5 Pf	2 Pf

Die Kommission schließt mit der Feststellung, daß die mögliche Verteuerung bei den Endprodukten unter 1 % des Verkaufspreises liege. Bei dieser Sachlage könne man nicht behaupten, daß den Klägern ein schwerer Schaden entstanden sei.

In Wirklichkeit sei die Inzidenz der Mehrbelastung im Ergebnis so minimal, daß ein Schaden auf der Ebene der Verkaufspreise gar nicht mehr feststellbar sei. Diese Feststellung werde noch verstärkt durch die Tatsache, daß für die fraglichen Erzeugnisse, die durch die Preiserhöhung für Sojaschrot verursachte Verteuerung etwa das Vierfache der Kosteninzidenz betrage, die sich aus der effektiven Beimischung von Magermilchpulver ergebe.

Es sei im übrigen schwierig, nachträglich die jeweilige Inzidenz des Sojaanteils und des Magermilchanteils für den Preisanstieg bei Geflügelfuttermitteln festzustellen. Die Kommission hat den Eindruck, daß die Futtermittelindustrie im Frühjahr 1976 die Gelegenheit der Ankaufsregelung dazu benutzt habe, eine allgemeine Preiserhöhung durchzusetzen und daher einfach einen Stempel mit dem Vermerk „Im Futterpreis ist die Magermilchpulverbelastung enthalten" auf die Rechnungen gedrückt habe.

Die Kommission fügt hinzu, es sei bekannt, daß Futtermittellieferanten in vielen Fällen ihren Abnehmern den vollen Kautionsbetrag angelastet hätten, während sie selbst nur die aus der Beimischung resultierende geringere Belastung zu tragen gehabt hätten. Da der Kautionsverfall in der Regel der Fälle vermeidbar gewesen sein dürfte, seien die hierdurch entstandenen Mehrkosten grundsätzlich von demjenigen zu tragen, der hierfür verantwortlich gewesen sei, also in der Regel vom Importeur.

Die Behauptungen zur Gewinnsituation der Kläger, insbesondere in den Rechtssachen 83/76 und 94/76, könnten bei der Kommission nur Erstaunen hervorrufen. Da der Anstieg der Futtermittelkosten als Folge der Sojapreiserhöhungen um ein Vielfaches höher gelegen habe als der aus der Ankaufsregelung resultierende und da es sich bei den Sojapreisschwankungen um ein übliches Phänomen handele, sei nicht ersichtlich, wie die Kläger unter solchen Umständen ihre Betriebe überhaupt hätten aufrechterhalten können.

c) Der *Rat* bemerkt, was unter einer qualifizierten Verletzung zu verstehen sei, sei bisher in der Rechtsprechung des Gerichtshofes noch nicht genauer geklärt. Es müsse sich um eine besonders krasse Verletzung handeln, einen besonders deutlichen Verstoß, eine offensichtlich schwere Mißachtung des Grundgehalts eines Prinzips.

Der Rat meint, die Überlegungen, die der Ankaufsverpflichtung zugrunde gelegen hätten, seien unter gesamtwirtschaftlichen Erwägungen jedenfalls nicht von vornherein abwegig und nicht grundsätzlich unvertretbar gewesen. Daher könne von einem qualifizierten Verstoß nicht gesprochen werden.

Zum Schaden ist der Rat ebenfalls der Ansicht, es müsse sich im vorliegenden Fall um einen schweren Schaden handeln. Der Schaden sollte den oder die Geschädigten hinsichtlich seiner Höhe aus der Allgemeinheit herausheben; der oder die Geschädigten sollten aber auch hinsichtlich der Anzahl der Geschädigten aus der Allgemeinheit herausgehoben sein. Die Vorstellung von der Zuerkennung von Schadensersatz an den oder die Geschädigten wegen fehlerhaften Handelns des Gesetzgebers müsse mit der Vorstellung eines Sonderopfers verbunden sein. Der Rat ist der Meinung, diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

Der Rat teilt die Ansicht der Kommission zur Frage, ob in Anbetracht der Schadenshöhe ein schwerer Schaden gegeben ist.

Nach Meinung des Rates sind die Kläger in keiner Weise durch die Ankaufsverpflichtung besonders betroffen. Vielmehr hätten alle Futtermittelverbraucher der Gemeinschaft höhere Kosten gehabt. Zur Stützung seiner Ansicht in dieser Frage verweist der Rat auf das deutsche und das französische Staatshaftungsrecht.

Der Rat fügt hinzu, der Erlaß der Verordnung Nr. 563/76 habe als Alibi gedient, um andere Preiserhöhungen unter dem Mantel der Ankaufsverpflichtung zu verstecken. Diese Preiserhöhungen müßten aus der Berechnung ausgeschieden werden. Sofern Mehrbelastungen auf den Kautionsverfall zurückgingen und nicht auf die Ankaufsverpflichtung, müßten auch diese Beträge ausgeschieden werden.

Der Rat hält im übrigen den Grad der Kausalität nicht für ausreichend, um die Schadensersatzansprüche der Kläger zu begründen, da der Schaden erst im dritten oder im vierten Glied der Kausalkette aufgetreten sei.

2. Die Möglichkeit der Kläger zur Weitergabe der Auswirkung der sich aus der Verordnung Nr. 563/76 ergebenden Belastung an ihre Abnehmer

a) Die *Kläger der Rechtssachen 83 und 94/76* haben eine Anzahl von Verträgen und Rechnungen über ihre Verkäufe vorgelegt, aus denen sich ergeben soll, daß sie grundsätzlich vor und nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 563/76 denselben Verkaufspreis für ihre Junghennen erzielt haben.

Sie haben außerdem ein Gutachten von Professor Dr. Friedrich Hülsemeyer und Dr. Siegfried Graser von November 1976 unter der Überschrift „Die Auswirkungen der EG-Magermilchpulver-Regelung auf dem Junghennen- und Eiermarkt in der Bundesrepublik Deutschland" vorgelegt. Aus diesem Gutachten ergebe sich, daß auf dem Junghennenmarkt keine oligopolistische Marktstruktur bestehe. In dem Gutachten werde nämlich betont, daß die weitgehende Produkthomogenität und der freie Zugang konkurrierender ausländischer Anbieter zum einheimischen Markt den Erzeugern praktisch jede Möglichkeit nehme, ihren Abnehmern die Preise vorzuschreiben.

Das Gutachten zeige zugleich, daß Veränderungen des Preises für Geflügelmischfutter auch auf den Kükenschlupf der Legerassen innerhalb von drei Quartalen keinen signifikanten Einfluß ausgeübt hätten. Wenn demgemäß das Angebot an Küken der Legerassen nicht auf Veränderungen des Futtermittelpreises reagiert habe, so könne man daraus nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage folgern, daß auch die Preise dieser Produkte nicht hätten verändert werden können. Aus diesem Grunde stelle das Gutachten zusamenfassend fest: „Kostensteigerungen können weder bei Eintagsküken noch bei Junghennen auf die folgende Produktionsstufe überwälzt werden; sie müssen vielmehr in der Spanne der Vermehrungsbetriebe aufgefangen werden."

Die Kläger der Rechtssachen 83 und 94/76 tragen noch vor, lediglich Preisdruck durch Einfuhren aus Drittländern könne durch das Abschöpfungssystem bei der Einfuhr von Geflügel und Geflügelprodukten vermieden werden. Dieses System habe also keinerlei Einfluß auf die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und insbesondere aus den Niederlanden, die auf dem Geflügelsektor sehr leistungsfähig seien. Die Kostenerhöhungen, die durch die Ankaufsverpflichtung verursacht worden seien, seien bei der Festsetzung der Höhe der Abschöpfung nicht berücksichtigt worden, weil nur Veränderungen des Unterschiedes zwischen dem Futtergetreidepreis auf dem Markt der Gemeinschaft und dem Weltmarkt, nicht aber Veränderungen anderer Faktoren zu einer Änderung der Abschöpfung führten.

b) Die *Kläger der Rechtssachen 4 und 15/77,* die sich mit der Eiererzeugung be-

fassen, tragen vor, im Gegensatz zu den Preisen von Junghennen und Eintagsküken schwankten die Eierpreise saisonal sehr stark. Die Verordnung Nr. 563/76 habe im wesentlichen im Sommerhalbjahr gegolten. Ein Vergleich der Preise des Sommerhalbjahres mit denen des Winterhalbjahres lasse keinerlei Rückschlüsse darauf zu, ob die Erhöhung der Futtermittelkosten durch die Auswirkungen der Ankaufsverpflichtung irgendeinen Einfluß auf die Eierpreise gehabt habe. Diese Frage könne nur anhand abstrakter volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten beantwortet werden. Die Kläger beziehen sich insoweit auf das vorerwähnte Gutachten sowie auf ein Ergänzungsgutachten vom 5. September 1977, das die Auswirkungen der EG-Magermilchpulver-Regelung auf dem Eiermarkt der Bundesrepublik Deutschland, hier die Bestimmungsfaktoren der Eierpreisentwicklungen 1976, zum Gegenstand hat. Aus diesem Gutachten soll sich ergeben, daß die Eierpreise 1976 während des gesamten Jahres höher als 1975 gelegen hätten. Das Gutachten weise ferner nach, daß diese Preiserhöhung auf eine Einschränkung des Marktangebotes, auf eine Einschränkung der Bruteiereinlagen der Legerassen und auf einen verringerten Kükenschlupf der Legerassen zurückzuführen sei. Die Sachverständigen faßten ihre Ausführungen wie folgt zusammen:

„Die Ergebnisse der Analysen der Angebots- und Preisentwicklung auf dem Eiermarkt der BR Deutschland in den beiden zurückliegenden Jahren, nämlich

— die Erklärung des in 1976, verglichen mit dem Vorjahr, deutlich höheren Eierpreises aus konjunkturell begründeten Produktionseinschränkungen schon in 1975,

— die Bestimmung der Verhaltensweise der Unternehmer auf dem Eiermarkt als die eines autonomen Mengenanpassers und schließlich

— die völlig unelastische Reaktion des inländischen Eierangebotes auf die durch die EG-Magermilchpulver-Regelung bedingte befristete Futtermittelpreiserhöhung

gestatten somit für den Konsumeiermarkt der BR Deutschland die gesicherte Schlußfolgerung, daß die kautionsregelungsbedingten Futtermittelmehrkosten in vollem Umfang zu Lasten der Produzenten gegangen sind."

c) Der *Kläger der Rechtssache 40/77*, dessen Betrieb die Aufzucht und Mast von Hähnchen zum Gegenstand hat, trägt vor, als Mitglied einer Erzeugergemeinschaft, die ihre Mitglieder durch langfristige Rahmenverträge zu Einzelkaufverträgen mit der Schlachterei Franz Zimmerer GmbH & Co. verpflichtet habe, sei er an die Ergebnisse der Preisverhandlungen des Vorstandes der Erzeugergemeinschaft mit der Schlachterei Franz Zimmerer gebunden. Da diese Konstellation bereits 1976 bestanden habe, sei der Kläger rechtlich nicht in der Lage gewesen, seine Mastprodukte bei anderen Schlachtereien als der Firma Franz Zimmerer abzusetzen.

Abgesehen davon habe für den wirtschaftlich außerordentlich schwachen Kläger im Jahre 1976 auch eine tatsächliche Unmöglichkeit bestanden, seine Produkte bei anderen Schlachtereien abzusetzen. Da sein Betrieb seinen Sitz in einer bevölkerungs- und verkehrsarmen Region habe, wäre er finanziell nicht in der Lage gewesen, den Transport seiner schlachtreifen Hähnchen zu weiter entfernten Schlachtereien durchzuführen, zumal die bei den in Frage kommenden Schlachtereien innerhalb eines zumutbaren Radius von 100 km erzielbaren Abgabepreises im Jahre 1976 nicht höher gewesen seien als die der Firma Franz Zimmerer, ein Transport also in jedem Fall einen für den Kläger schädlichen Mehraufwand verursacht hätte.

Es seien im übrigen unter anderem seitens des Vorstandes der Erzeugerge-

meinschaft, der der Kläger angehöre, vergeblich Verhandlungen geführt worden, um zu versuchen, die auf die Anwendung der Verordnung Nr. 563/76 zurückzuführenden Futtermittelpreiserhöhungen auf die Abnehmer der Produkte des Klägers abzuwälzen.

Der Kläger der Rechtssache 40/77 hat ebenfalls Rechnungen über seine Verkäufe eingereicht, ausweislich deren er vor und nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 563/76 für seine Erzeugnisse angeblich dieselben Preise erzielt hat.

d) Die *Kommission* ist der Ansicht, es sei oder zumindest wäre den Klägern in den *Rechtssachen 83/76 und 94/76* möglich gewesen, die Futterkostensteigerungen auf ihre Abnehmer abzuwälzen. Das Gutachten Hülsemeyer-Graser werde der starken Marktposition der Zucht- und Vermehrerbetriebe nicht gerecht.

Zu den von den Klägern vorgelegten Rechnungen über den Verkauf ihrer Erzeugnisse sei zu bemerken, daß die Auswahl anscheinend ziemlich willkürlich getroffen worden sei. So seien von der Klägerin in der Rechtssache 83/76 zum Vergleich mit den in der Periode März bis September 1976 erzielten Verkaufserlösen Rechnungen vom 28. Januar 1975, vom 15. Mai 1974, vom 6. Februar 1974 und vom 28. Januar 1974 vorgelegt worden; der Kläger der Rechtssache 94/76 habe aus der Zeit außerhalb des Anwendungszeitraumes der Verordnung Nr. 563/76 nur zwei Rechnungen vorgelegt.

Im Bereich der *Eierproduktion* sei die Marktsituation eine grundlegend andere. In diesem Bereich bestehe in der Tat eine außerordentlich starke Konkurrenz der Eierproduzenten, und deren Marktposition gegenüber ihren Abnehmern sei schwach. Die Frage, ob trotz dieser Situation eine Preisabwälzung möglich gewesen sei, hänge danach von den Marktverhältnissen ab. Diese Verhältnisse ermöglichten eine Weitergabe der durch die Verordnung Nr. 563/76 verursachten Belastung insbesondere dank der Ausfuhrerstattungen und dank der in der Marktordnung vorgesehenen Einfuhrmechanismen.

In der Tat hätten die Exporte von Schaleiern im Jahre 1976 um 21 % gegenüber 1975 gesteigert werden können, und sie hätten den Markt der Gemeinschaft entsprechend entlastet. Die im Jahre 1976 festgesetzten Zusatzbeträge (vgl. Art. 8 der Verordnung Nr. 2771/75, ABl. L 282 vom 1. November 1975, S. 49) bei Eiern und Eierprodukten hätten sich im Jahre 1976 ständig auf einem hohen Niveau bewegt und auf diese Weise eine prohibitive Wirkung auf die Drittlandseinfuhren ausgeübt. Die durchschnittlichen Erzeugerpreise für unsortierte Eier bei Lieferung an eine Packstelle seien um 29 % gestiegen; bei den Abgabepreisen der Packstellen an den Handel habe der Anstieg 24 % betragen. Von diesen Preisverbesserungen hätten auch die anderen Absatzwege profitiert.

Zur *Rechtssache 40/77* trägt die Kommission vor, selbst wenn der Kläger in der fraglichen Periode beim Verkauf seiner Erzeugnisse im Durchschnitt nicht mehr erlöst haben sollte als vorher, so wäre auch dies letztlich wenig aussagekräftig für die hier behandelte Frage. Es sei nämlich nicht bekannt, welche anderen Faktoren die individuelle Preisgestaltung in den vertraglichen Beziehungen zwischen dem Kläger und seinem Abnehmer beeinflußt hätten. Betrachte man die verschiedenen vom Kläger vorgelegten Abrechnungen, so müsse das „Auf und Ab" bei den Verkaufspreisen erstaunen, das offenbar mit der allgemeinen Kostensituation nichts zu tun habe (vgl. zum Beispiel Rechnung vom 7. Mai 1976: DM 1,99/kg, vom 3. Juli 1976: DM 1,93/kg, vom 14. September 1976: DM 1,97/kg). Aussagekräftig sei wohl auch hier wieder die generelle Preisentwicklung auf diesem Sektor. Trotz gestiegenen Angebots im Jahre 1976 gegenüber 1975 hätten sich die

Preise auf allen Vermarktungsstufen über der Vorjahreslinie bewegt. Für die Erzeuger habe sich ein Plus von 8,5 % ergeben: Die durchschnittlichen Erlöse für die Mäster seien von 1,75 DM je kg Lebendgewicht auf 1,90 DM je kg Lebengewicht gestiegen. Die Schlachtereiabgabepreise hätten sich um 9,3 % gegenüber 1975 verbessert. Diese Erlössituation lege zumindest den Schluß nahe, daß die gestiegenen Futtermittelkosten sich auf die Verkaufspreise ausgewirkt hätten.

Die von der Gemeinschaft auf dem Geflügelsektor betriebene Preispolitik habe zu dieser Erlössituation wesentlich beigetragen und damit die Kostenabwälzung ermöglicht oder jedenfalls erleichtert. Durch Erstattungen bei der Ausfuhr und die Anwendung der in der Marktordnung vorgesehenen Einfuhrmechanismen sei die Kommission in der Lage, das aktuelle Angebot zu beeinflussen und damit indirekt auf die Preisbildung Einfluß zu nehmen. Diese Instrumente seien von der Kommission während der ganzen Dauer der Magermilchpulveraktion verstärkt eingesetzt worden.

Während die Ausfuhren von Hähnchen in den Jahren 1974 und 1975 stagniert hätten, habe das Jahr 1976 einen Anstieg um 34 % gebracht. Neben der Abschöpfung sei über das ganze Jahr 1976 hinweg ein Zusatzbetrag für Einfuhren aus allen Drittländern festgesetzt worden, so daß 1976 insgesamt nur rund 5 000 t Hähnchen in die Gemeinschaft eingeführt worden seien. Diese Einfuhr sei im Vergleich zur Produktion der Gemeinschaft in Höhe von 2,2 Millionen t gering.

e) Der *Rat* erklärt, er sei beim Erlaß der Verordnung Nr. 563/76 davon ausgegangen, daß der Ankaufspreis für das Magermilchpulver als Kostenelement in den Preis für Futtermittel eingehen und letztlich an den Verbraucher weitergegeben würde. Wenn alle Marktbeteiligten ohne jeglichen Unterschied für einen Teil ihrer Futtermittel ein höheres Kostenelement obligatorisch hätten hinnehmen müssen, so spreche tatsächlich die Erwartung dafür, daß diese höheren Kosten sich beim letzten Abnehmer niederschlügen.

3. Die Schadensverhinderung

a) Die *Kläger* erklären, sie seien aus folgenden Gründen nicht in der Lage gewesen, sich dem einheitlichen Verlangen ihrer Futtermittellieferanten auf Erhöhung der Futtermittelpreise zu widersetzen: Geflügelhalter könnten wegen des Umfanges des von ihnen verwendeten Futters keine größere Lagerhaltung vornehmen; eine Lagerung für längere Zeit als für zwei Wochen wäre auch wegen der Entmischung der Futterkomponenten und wegen des Qualitätsabfalles nur unter großen Nachteilen möglich; wenn Legehennen zum Beispiel auch nur einen Tag ohne Futter seien, bedeute das einen 20prozentigen Leistungsabfall in der Eierproduktion; der daraus resultierende Schaden wäre für die Kläger wesentlich höher gewesen als die Akzeptierung der von ihren Futtermittelherstellern verlangte Preiserhöhung; auch ein Wechsel von dem Futtermittel eines Lieferanten zu dem eines anderen könne zu einem Leistungsabfall führen; die Futtermittelhersteller, die ihre Preise erhöht hätten, bestritten wahrscheinlich etwa 80 bis 90 % der Produktion von industriell hergestelltem Kraftfutter in Bayern; ein Ausweichen von diesen großen Futtermittelherstellern auf andere kleine Futtermittelhersteller sei schon deswegen und wegen des erheblichen Futtermittelbedarfs der Kläger nicht möglich gewesen; der Kläger in der Rechtssache 94/76 habe, ohne daß dies eine Wirkung gehabt hätte, gegen die Preiserhöhungen für Futtermittel Protest erhoben.

Die Kläger sähen keine Möglichkeit, die ihnen aufgebürdeten Mehrkosten von ihren Futtermittellieferanten zurückzuverlangen.

In einer Erklärung vom 6. Oktober 1977 habe die Kommission eine Rückzahlung der Kaution nur unter bestimmten Einschränkungen vorgesehen. Die Futtermittellieferanten der Kläger hätten aber die gestellte Kaution gerade nicht verfallen lassen. Sie kämen also nicht in den Genuß der Rückzahlungsregelung und könnten deshalb auch ihrerseits keine Erstattungen an die Kläger weitergeben.

b) Die *Kommission* wirft die Frage auf, ob die Käufer sich nicht durch Zusammenschluß oder über ihre Verbände erfolgreicher hätten zur Wehr setzen können. Angesichts der relativ starken Marktstellung der Klägerin der Rechtssache 83/76 könnte die Beurteilung bei ihr in diesem Punkte allerdings etwas anders ausfallen. Die Kommission fügt hinzu, die Frage der Kostenüberwälzung zwischen Konzernunternehmen stelle sich nach ganz anderen Aspekten.

Nach Ansicht der Kommission und des *Rates* zeigt der Fall der Rechtssache 114/76 im übrigen, daß es Fälle gab, in denen sich der Vertragspartner einer Kostenaufbürdung widersetzen konnte. Die Kommission bemerkt außerdem, in denjenigen Fällen, in denen infolge der nunmehr festgestellten Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 die gestellte Kaution an den Betroffenen zurückgezahlt werde, könnten die nachfolgenden Vertragspartner nunmehr die Rückerstattung aufgebürdeter Kosten von ihren Verkäufern verlangen.

4. Das Verschulden

a) Die *Kläger* tragen vor, an das Erfordernis des Verschuldens der Organe der Gemeinschaft habe der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung keine besonders strengen Anforderungen gestellt. Nach dieser Rechtsprechung könne aus der qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm geschlossen werden, daß ein Verschulden vorliege. Im konkreten Fall kämen aber noch weitere Merkmale hinzu, die das Verhalten bestätigten, denn gegen die fragliche Verordnung hätten sich schon bei den Vorberatungen ernsthafte Widerstände gezeigt. Das Verschulden der Kommission gründe sich darauf, daß sie die fragliche Verordnung dem Rat unterbreitet und sehr energisch propagiert habe.

b) Die *Kommission* bemerkt, der Gerichtshof habe bisher bei Ansprüchen aufgrund von Artikel 215 EWG-Vertrag am Verschuldensprinzip stets festgehalten. Sie kommt zu dem Ergebnis, im Hinblick auf ihre Ausführungen zu der Frage, ob eine qualifizierte Rechtsverletzung vorliege, sei zweifelhaft, ob ein ausreichendes Verschulden gegeben sei. Gebe man den Verschuldensgrundsatz auf, so gewinne allerdings das Kriterium des qualifizierten Rechtsverstoßes noch besondere Bedeutung.

c) Der *Rat* ist der Ansicht, nach dem gegenwärtigen Rechtsstand müsse davon ausgegangen werden, daß eine Schadensersatzklage nur dann begründet sei, wenn Verschulden vorliege. Er verweist hierzu auf die Entscheidungsgründe des Urteils des Gerichtshofes vom 31. März 1977 in den verbundenen Rechtssachen 54 bis 60/76 (Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac und andere/Rat und Kommission — Slg. 1977, 659).

Der Rat meint, sein Handeln sei nicht schuldhaft. Er verweist dazu auf einen Vortrag zu der Frage der qualifizierten Verletzung.

Für den Fall, daß der Gerichtshof in der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den Rat ein Verschulden erblicken sollte, meint der Rat, da im vorliegenden Fall eine hinreichend qualifizierte Verletzung erforderlich sei, könne nur ein schwerwiegendes Verschulden in Betracht gezogen werden. Der Umstand, daß es im Bereich der Wirtschaftspolitik fast nie um einfache Entscheidungen zwischen „Ja" oder

„Nein" gehe, bestätige diese Ansicht. Ein derartiges schwerwiegendes Verschulden liege hier nicht vor.

V — Mündliche Verhandlung

1. Die Kläger in den Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77, vertreten durch Rechtsanwalt J. Gündisch, der Rat, vertreten durch seinen Rechtsberater B. Schloh als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 3. Mai 1977 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Gerichtshof hatte die Kommission und den Rat gebeten, in der Sitzung die notwendigen Erläuterungen zu den Kosten der Trocknung der Magermilch sowie zu den Denaturierungskosten im Zusammenhang mit der obligatorischen Verwendung des Magermilchpulvers für die Tierfütterung zu geben und diese Kosten mit dem Futterwert der flüssigen Milch zu vergleichen.

Die *Kläger* haben zu dieser Frage erklärt, die drei Einzelpositionen Trocknung, Lagerung und Denaturierung machten rund 27 RE oder rund 95 DM pro 100 kg aus. Der Futterwert von 100 kg Magermilchpulver betrage etwa 50 bis 65 DM.

Die *Kommission* hat vorgetragen, die Herstellungskosten für Magermilchpulver hätten im Durchschnitt 15 RE pro 100 kg betragen. Die durch die umstrittene Regelung veranlaßten Denaturierungskosten hätten sich je nach Denaturierungsart auf Beträge zwischen 1 RE und 3 RE pro 100 kg belaufen. Der Futterwert des Magermilchpulvers hänge davon ab, ob das Erzeugnis für die Kälberfütterung oder für die Fütterung von Schweinen und Geflügel verwendet werde. Im ersten Fall bestimme der von der Gemeinschaft für diese Verwertungsart festgesetzte Abgabepreis den Marktpreis. Der Abgabepreis habe für die fragliche Zeit 52 RE pro 100 kg Magermilchpulver betragen. Im zweiten Fall bestimme sich der Marktpreis des Erzeugnisses nach seinem Futterwert im Vergleich zu Substitutionserzeugnissen, insbesondere nach dem Preis für Sojaschrot. Während des Anwendungszeitraums der umstrittenen Verordnung habe der Preis für Sojaschrot bei etwa 18 RE pro 100 kg gelegen. Der derzeitige Sojapreis betrage 25 RE pro 100 kg.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Juni 1977 vorgetragen.

2. Im Anschluß an die Urteile des Gerichtshofes vom 5. Juli 1977, durch die die Verordnung Nr. 563/76 für ungültig erklärt worden ist, haben in der Sitzung vom 1. Februar 1978 die Kläger in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/77, vertreten durch Rechtsanwalt Gündisch, der Kläger in der Rechtssache 40/77, vertreten durch Rechtsanwalt J. Körnig, der Rat, vertreten durch seinen Rechtsberater B. Schloh als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater P. Gilsdorf als Bevollmächtigten, zur Sache mündlich verhandelt.

Die *Kläger* in den Rechtssachen 83 und 94/76 sowie 4 und 15/7 haben darauf hingewiesen, daß die von ihnen gekauften Futtermittel einen um 50 bis 80 % höheren Anteil an Sojaschrot oder sonstigen eiweißhaltigen pflanzlichen Bestandteilen gehabt hätten als die Futtermittel, die die Kommission für die Bestimmung der zusätzlichen Belastung aus der Verordnung Nr. 563/76 mit Hilfe von Musterberechnungen zugrunde gelegt habe (14 % Sojaschrot bei Legehennenfutter, 25 % bei Futter für Junghennen). Mit dem von der Kommission angenommenen Sojaschrotanteil könne man die Anforderungen der deutschen Rechtsvorschriften über den erforderlichen Eiweißgehalt nicht erfüllen. Die Kläger heben in diesem Zusammenhang außerdem hervor, der Eiweißge-

halt von Mais betrage nur 7,5 %. Da die Futtermittel nur zu 40 bis 48 % Mais enthielten, stelle das in diesem Getreide enthaltene Eiweiß nur einen sehr geringen Anteil an diesen Futtermitteln. Die anderen Eiweißträger, wie Luzerne, seien von den Belastungen aus der Verordnung Nr. 563/76 ebenfalls betroffen.

Die Kläger teilen nicht die Auffassung der Kommission, daß die während der Zeit, in der die Verordnung Nr. 563/76 in Kraft getreten sei, gewährten Ausfuhrerstattungen für Eier eine Verminderung der Schwierigkeiten ermöglicht hätten, die in der Geflügelwirtschaft infolge der Ankaufsverpflichtung entstanden seien; diese Schwierigkeiten seien hierdurch im Gegenteil verschärft worden. Die Differenz zwischen der Erstattung und dem mit „Getreide-Element" bezeichneten Teilbetrag — welche der Differenz zwischen dem Gemeinschaftspreis und dem Weltpreis für die bei der Herstellung des fraglichen Erzeugnisses in der Gemeinschaft erforderliche Getreidemenge entspreche — habe nämlich 1975 zwischen 5 und 12 RE betragen und in der Zeit der Ankaufsverpflichtung nur zwischen 2 und 4,5 RE gelegen.

Die *Kommission* hat erklärt, Soja sei nicht der einzige eiweißhaltige Bestandteil. Mais enthalte zum Beispiel etwa 10 % Eiweiß. Bei dem hohen Anteil von Getreidebestandteilen in den Futtermitteln ergebe sich ein hoher Eiweißanteil; die Schlußfolgerung der Kommission sei also nicht widerlegt. Im übrigen enthielten die Futtermittel auch tierische Eiweißträger.

Die Ausfuhrerstattungen für Eier seien 1975 verhältnismäßig hoch gewesen, weil die Preissituation in diesem Bereich während dieser Zeit schwierig gewesen sei.

Was die Masthähnchen anbelange, so seien, erklärt die Kommission, die Erstattungen im Juli 1976 von 5 auf 8 RE gestiegen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. März 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kläger beantragen, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch den Rat und die Kommission, zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, der ihnen angeblich durch die Auswirkungen der Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist (ABl. L 67, S. 18), entstanden ist.

2 Da die Rechtssachen für die Zwecke des schriftlichen Verfahrens und der mündlichen Verhandlung verbunden worden waren, ist diese Verbindung für die Entscheidung aufrechtzuerhalten.

3 Der Gerichtshof hat die Verordnung Nr. 563/76 in drei Urteilen vom 5. Juli 1977 in den Vorabentscheidungssachen 114/76 (Bela-Mühle), 116/76 (Gra-

naria) sowie 119 und 120/76 (Ölmühle und Becher) (Slg. 1977, 1211 ff.) für ungültig erklärt. Zu diesem Ergebnis gelangte er aufgrund der Erwägung, daß in der Verordnung die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver zu einem derart disproportionierten Preis eingeführt wurde, daß sie einer diskriminierenden Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren gleichkam, ohne daß sie als Maßnahme gerechtfertigt war, die zur Erreichung des angestrebten Ziels, nämlich des Absatzes der Magermilchpulverbestände, erforderlich gewesen wäre.

4 Die Feststellung, daß eine Rechtsvorschrift wie die genannte Verordnung ungültig ist, genügt jedoch für sich allein nicht, um die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für einen den einzelnen enstandenen Schaden nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag auszulösen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes kann 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.

5 Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel daran, daß das durch die Verordnung Nr. 563/76 verletzte Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages dem Schutz der einzelnen zu dienen bestimmt ist. Die Wichtigkeit dieses Verbotes im System des Vertrages ist offenkundig. Bei der Bestimmung der Voraussetzungen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes neben einer solchen Verletzung gegeben sein müssen, um die Haftung der Gemeinschaft auszulösen, sind die Grundsätze zu berücksichtigen, nach denen sich in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten die Haftung der öffentlichen Gewalt für Schäden bestimmt, die den einzelnen durch den Erlaß von Rechtsvorschriften zugefügt wurden. Wenn diese Grundsätze in den verschiedenen Mitgliedstaaten auch sehr unterschiedlich sind, so läßt sich doch feststellen, daß Rechtsvorschriften, die Ergebnis wirtschaftspolitischer Entscheidungen sind, die Haftung der öffentlichen Gewalt nur ausnahmsweise und unter besonderen Umständen nach sich ziehen. Diese einschränkende Auffassung beruht auf der Erwägung, daß die gesetzgebende Gewalt selbst dann, wenn ihre Handlungen richterlicher Kontrolle unterworfen sind, bei ihrer Willensbildung nicht jedesmal durch die Möglichkeit von Schadensersatzklagen behindert werden darf, wenn sie Anlaß hat, im Allgemeininteresse Rechtsnormen zu erlassen, welche die Interessen der einzelnden berühren können.

6 Aus diesen Erwägungen folgt, daß es den einzelnen auf den in die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft fallenden Gebieten zugemutet werden kann, in vernünftigen Grenzen gewisse schädliche Auswirkungen einer Rechtsvorschrift auf ihre Wirtschaftsinteressen ohne Anspruch auf Entschädigung aus

öffentlichen Mitteln hinzunehmen, selbst wenn die Vorschrift für ungültig erklärt worden ist. Auf einem Rechtsetzungsgebiet wie dem vorliegenden, das durch ein für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unerläßliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, kann die Haftung der Gemeinschaft somit nur ausgelöst werden, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.

7 Das ist bei einer wirtschaftspolitischen Maßnahme wie der vorliegenden angesichts der gebenenen Umstände nicht der Fall. In diesem Zusammenhang ist zunächst hervorzuheben, daß diese Maßnahme sehr große Gruppen von Marktteilnehmern betraf, nämlich sämtliche Käufer von proteinhaltigem Mischfutter, so daß ihre Auswirkungen auf die einzelnen Unternehmen erheblich abgeschwächt wurden. Im übrigen wirkte sich die Verordnung auf den Futtermittelpreis als Teil der Produktionskosten dieser Käufer nur in bescheidenem Umfang aus, da dieser Preis um kaum mehr als 24% gestiegen war. Diese Preissteigerung war ausgesprochen gering im Vergleich zu den Preiserhöhungen, die sich während der Gültigkeitsdauer der Verordnung aufgrund von Schwankungen der Weltmarktpreise für proteinhaltige Futtermittel ergaben; diese Erhöhungen erreichten das Drei- oder Vierfache der Steigerung, die auf die mit der Verordnung eingeführte Verpflichtung zum Ankauf vonMagermilchpulver zurückging. Die Auswirkung der Verordnung auf die Ertragskraft der Unternehmen überschritt alles in allem nicht den Umfang der wirtschaftlichen Risiken, die der Tätigkeit auf den betroffenen Agrarsektoren innewohnen.

8 Unter diesen Umständen genügt die Ungültigkeit der Verordnung nicht, um die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages auszulösen. Die Klagen sind somit als unbegründet abzuweisen.

Kosten

9 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger mit ihren Klagen unterlegen sind, sind sie in die Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klagen werden abgewiesen.

2. Die Kläger werden verurteilt, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Mai 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 7. JUNI 1977

(siehe Sammlung 1977, S. 1223)

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 1. MÄRZ 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Schlußanträge beziehen sich, wie Sie wissen, auf fünf Klagen, die die Firma Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe, Bernd Adleff, die Firma F. X. Zollner, Christof Schwab und Johann Seidl gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen den Rat und die Kommission erhoben haben. Die Kläger begehren den Ersatz des Schadens, der ihnen angeblich durch die Auswirkung der Verordnung Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 über die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver im Besitz der Interventionsstellen, das zur Verwendung in Futtermitteln bestimmt ist, entstanden ist.

Ein bedeutsamer erster Umstand ist als gesichert anzusehen: die Ungültigkeit der erwähnten Verordnung. Sie ist vom Gerichtshof in den Urteilen vom 5. Juli 1977 in den Vorabentscheidungssachen 114/76 (Bela-Mühle), 116/76 (Granaria) sowie 119 und 120/76 (Ölmühle und Becher) — Slg. 1977, 1211 ff. —,

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.