den es Ersatz verlangt, auf seine Verkaufspreise abwälzen konnte.

6. Nach den den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätzen, auf die Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag verweist, ist im Rahmen einer Schadensersatzklage ein Zinsanspruch grundsätzlich gegeben.

In den verbundenen Rechtssachen 261 und 262/78

INTERQUELL STÄRKE-CHEMIE GMBH & CO. KG, Großaitingen (Bundesrepublik Deutschland),

und

DIAMALT AG, München (Bundesrepublik Deutschland), vertreten duch Rechtsanwälte E. Eckelt, A. Kallenbach und K.-D. Rathke, Augsburg, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt A. Bonn, 22, côte d'Eich, Luxemburg,

Klägerinnen,

gegen

die EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT, vertreten durch ihre Organe:

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

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

Beklagte,

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

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

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

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

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

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

und Weichweizen eingeführt, die für die Herstellung von Quellmehl zur Brotherstellung verwendet werden. Diese Verordnungen enthalten folgende wesentliche Bestandteile:

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

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

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

3. Die Klägerinnen stellen Quellmehl aus Mais und Weichweizen her. Das von der Klägerin in der Rechtssache 261/78 hergestellte Quellmehl ist zur Verwendung im Nahrungsmittel- und Futtermittelbereich bestimmt, während die Klägerin in der Rechtssache 262/78 Quellmehl nur für den Nahrungsmittelbereich herstellt.

Mit den vorliegenden, am 15. Dezember 1978 eingereichten Klagen begehren die Klägerinnen unter anderem, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu verurteilen, ihnen den Schaden zu ersetzen, der ihnen aus der Nichtwiedereinführung der Erstattung bei der Erzeugung für die von ihnen zwischen dem 1. August 1974 und dem 19. Oktober 1977 getätigten Quellmehlverkäufe entstanden sein soll.

4. Ein Anspruch auf Schadensersatz im Gefolge der Abschaffung der Erstattungen bei der Erzeugung für Quellmehl steht ebenfalls im Mittelpunkt der Rechtssache 238/78 (Ireks-Arkady GmbH/Rat und Kommission).

5. Mit Beschluß vom 18. Juni 1979 hat der Gerichtshof beschlossen, die vorliegenden Rechtssachen für die Zwecke der mündlichen Verhandlung zu verbinden.

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

II — Anträge der Parteien

1. Die *Klägerinnen* beantragen:

— Der Rat der Europäischen Gemeinschaften und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft werden verurteilt, an die Klägerinnen DM 2 656 449,20 (Rechtssache 261/78) und DM 472 595,57 (Rechtssache 262/78) nebst 8 % Zinsen aus diesen Beträgen ab Zustellung der Klagen zu zahlen.

— Die Beklagten tragen die Kosten des Verfahrens.

2. Der *Rat und die Kommission* beantragen,

— die Klagen als unzulässig abzuweisen;

— hilfsweise, sie als unbegründet abzuweisen;

— den Klägerinnen die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

1. Der *Rat* führt aus, der in den vorliegenden Rechtssachen geltend gemachte Schaden entspreche ganz genau dem Gesamtbetrag der beanspruchten Erstattungen bei der Erzeugung. Da diese Erstattungen jedoch nach den einschlägigen Verordnungen nur von den staatlichen Behörden gezahlt werden könnten, hätten sich die Klägerinnen also nach Ansicht des Rates an die deutschen staatlichen Behörden wenden müssen, um die Zahlung der Erstattungen zu verlangen; im Falle der Ablehnung hätten sie den staatlichen Richter anrufen müssen mit der Möglichkeit, daß dieser den Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren befassen werde. Der Rat bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Urteile des Gerichtshofes vom 26. November 1975 in der Rechtssache 99/74 (Grands Moulins des Antilles/Kommission, Slg. 1975, 1531) und vom 27. Januar 1976 in der Rechtssache 46/75 (IBC/Kommission, Slg. 1976, 65). Seiner Auffassung nach ist die in jenen Rechtssachen bestehende Lage mit der vorliegend gegebenen zu vergleichen; aus diesem Grund seien die vorliegenden Klagen unzulässig.

Die *Klägerinnen* entgegnen, die Auffassung des Rates sei unrichtig, da die staatlichen Behörden ohne entsprechende Rechtsgrundlage eine Erstattung bei der Erzeugung nicht gewähren könnten.

In seiner Gegenerwiderung trägt der *Rat* vor, angesichts der im Urteil vom 28. März 1979 in der Rechtssache 90/78 (Granaria, Randnr. 6 der Entscheidungsgründe) zum Ausdruck gekommenen pragmatischen Betrachtungsweise des Gerichtshofes überlasse er dem Gerichtshof die Entscheidung über die Zulässigkeit.

2. Die *Kommission* führt aus, die Klägerinnen könnten mit Klagen nach den Artikeln 173 und 175 EWG-Vertrag nicht den Erlaß von Verordnungen erreichen, die ihnen einen Rechtsanspruch auf Zahlung der verlangten Erstattungen einräumten; dies spreche gegen die Zulässigkeit der Schadensersatzklagen, die auf das gleiche Ziel gerichtet seien.

Die Kommission weist ferner darauf hin, die Klägerinnen verlangten die ihnen nicht gewährten Erstattungen bei der Erzeugung als Schadensersatz. Ihrer Ansicht nach sind die Klagen im Anschluß an das Urteil des Gerichtshofes vom 2. März 1978 in den verbundenen Rechtssachen 12, 18 und 21/77 (Debayser und andere/Kommission, Slg. 1978, 553) abzuweisen, wolle man nicht die Grenzen zwischen Leistungs- und Schadensersatzklagen völlig verwischen.

Die *Klägerinnen* machen in diesem Zusammenhang geltend, es werde keine Erstattung bei der Erzeugung eingeklagt, sondern der Schaden, der den Klägerinnen dadurch entstanden sei, daß sie im Verhältnis zu den Herstellern von Quellstärke ungleich behandelt worden seien und daß diese Ungleichbehandlung nicht durch Maßnahmen im Sinne von Ziffer 2 des Urteils vom 19. Oktober 1977 beseitigt worden sei.

Der beanspruchte Schadensersatz habe in Wirklichkeit nichts anderes als die Beseitigung der Rechtswirkungen zum Ziel, die sich aus der rechtswidrigen Streichung der Erstattung bei der Erzeugung und dem Unterlassen von Maßnahmen im Sinne des Urteils für die Klägerinnen ergeben hätten; in diesem Sinne sei eine Schadensersatzklage auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zulässig (Urteil vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62, Plaumann & Co., Hamburg/Kommission, Slg. 1963, 211).

Die *Kommission* führt in ihrer Gegenerwiderung ergänzend aus, im Verfahren

nach Artikel 215 EWG-Vertrag könne nur die Wiedergutmachung von Schäden eingeklagt werden, die dem Betroffenen aus der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch die Organe der Gemeinschaft entstanden seien. Dazu gehöre jedoch nicht der Gegenstand einer Leistung selbst, auf die angeblich oder tatsächlich nach dem Gleichheitsgrundsatz ein Anspruch bestehe. Dies sei auch im deutschen Recht so.

An eine Ausnahme könne man allenfalls denken, wenn ein dringendes Bedürfnis bestünde, dem Betroffenen die Möglichkeit einer Schadensersatzklage zur eröffnen, weil er sonst rechtlos gestellt wäre.

Für die Klägerinnen in den vorliegenden Rechtssachen bestehe jedoch eine Klagemöglichkeit vor den staatlichen Gerichten. Es sei zwar richtig, daß die staatlichen Gerichte in Ermangelung einer Regelung den Klägerinnen auf eine solche Klage hin den Anspruch nicht zuerkennen könnten. Sie könnten jedoch die Sache dem Gerichtshof vorlegen und auf diese Weise eine Entscheidung darüber herbeiführen, ob es gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstoße, den Klägerinnen die Erstattung für den Zeitraum vom 1. August 1974 bis 19. Oktober 1977 vorzuenthalten.

B — Zur Begründetheit

1. Die Klageschriften der Klägerinnen

a) Die Klägerinnen machen mit den vorliegenden Klagen den Schaden geltend, der ihnen infolge der Ungleichbehandlung durch Streichung der Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl aus Mais und Weichweizen mit Wirkung ab 1. August 1974 bis 19. Oktober 1977 entstanden sei.

b) Die Klägerin in der Rechtssache 261/78 begehrt diesen Schadensersatz für Quellmehl zur Verwendung im Nahrungsmittel- und Futtermittelbereich, während die Klägerin in der Rechtssache 262/78 Schadensersatz nur für im Nahrungsmittelbereich verwendetes Quellmehl beansprucht.

c) Nach Ansicht der Klägerin in der Rechtssache 261/78 besteht kein sachlicher Grund dafür, bei der Herstellung von Quellstärke für Futtermittelzwecke eine Erstattung bei der Erzeugung zu gewähren, während bei der Herstellung von Quellmehl für den gleichen Zweck die Erstattung entfalle.

Sie erinnert daran, daß bereits mit der Verordnung Nr. 141/64 des Rates vom 21. Oktober 1964 über die Regelung für Getreide- und Reisverarbeitungserzeugnisse (ABl. 1964, S. 2666) eine Erstattung bei der Erzeugung für Mais und Weichweizen zur Herstellung von Stärke einerseits und Quellmehl andererseits eingeführt worden sei. An dieser Rechtslage habe sich im Prinzip auch im Zusammenhang mit der Streichung der Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl durch die Verordnung Nr. 1125/74 nichts geändert.

Die Klägerin hebt hervor, tatsächlich seien für Quellstärke zur Weiterverarbeitung im Futtermittelbereich hohe Erstattungsbeträge gezahlt worden. Daraus ergebe sich, daß die Streichung der Erstattung für Quellmehl auch insoweit, als das Quellmehl im Futtermittelbereich verarbeitet werde, eine Ungleichbehandlung der Hersteller dieses Produktes gegenüber den Herstellern von Stärke sei. Im übrigen gehe bereits aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 (Randnr. 9 der Entscheidungsgründe) indirekt hervor, daß auch bei einer Verwendung von Quellmehl im Futtermittelbereich eine Ungleichbehandlung vorliege, wenn die subventionierte Stärke einer ähnlichen Verwendung zugeführt werde. Genau dies sei vorliegend der Fall.

Es gebe auch keinen sachlichen Grund dafür, Stärke einerseits und Quellmehl andererseits ungleich zu behandeln, wenn beide zur Verwendung im Futtermittelbereich bestimmt seien. Ebenso wie bei der Verwendung im Nahrungsmittelbereich seien beide Produkte voll substituierbar.

d) Die Klägerinnen machen sodann geltend, nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 habe die Streichung der Erstattung für Quellmehl den Gleichheitsgrundsatz verletzt. In diesem Verstoß gegen einen grundlegenden Rechtssatz des Vertrages sei ein schuldhaftes Verhalten zu sehen, das die Gemeinschaft gemäß Artikel 215 des Vertrages zum Schadensersatz verpflichte. Der Schaden der Klägerinnen bestehe darin, daß sie gegenüber den Herstellern von Quellstärke ungleich behandelt worden seien, also die diesen Herstellern gewährte Erstattung bei der Erzeugung nicht erhalten hätten.

Nach Ansicht der Klägerinnen ist die Gemeinschaft auch unter folgendem Gesichtspunkt zum Schadensersatz verpflichtet: Gemäß Ziffer 2 des Urteils des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 seien die Organe der Gemeinschaft verpflichtet gewesen, Maßnahmen zur Beseitigung der Ungleichbehandlung der Klägerinnen als Herstellerinnen von Quellmehl gegenüber den Herstellern von Quellstärke zu treffen. Eine Gleichstellung für den Zeitraum ab Streichung der Erstattung bis zum 19. Oktober 1977 sei jedoch bisher nicht erfolgt. Hierin liege ein schuldhaftes Verhalten der Organe der Gemeinschaft, das zum Schadensersatz verpflichte.

2. Die Klagebeantwortung des Rates

a) Der Rat trägt in der Rechtssache 261/78 vor, aus technischen und wirtschaftlichen Gründen seien Quellstärke und Quellmehl für Futtermittelzwecke nicht voll substituierbar. Nach seiner Ansicht waren es die Erstattungen, welche die Verwendung von Quellmehl für diesen Zweck möglich gemacht hätten.

Hiervon ausgehend betont der Rat, mit der Erstattungsregelung sei niemals die Herbeiführung oder Beibehaltung einer Gleichbehandlung verschiedener Futtermittel angestrebt worden; vielmehr habe der Stärkeindustrie ermöglicht werden sollen, wettbewerbsfähige Preise im Vergleich zu den Preisen der chemischen Substitutionserzeugnisse beizubehalten. Auf dem Futtermittelmarkt gebe es jedoch keine Substitutionserzeugnisse chemischen Ursprungs, so daß sich die Nichtgewährung einer Erstattung für Erzeugnisse, die für diesen Markt bestimmt seien, eindeutig durch das Hauptziel der Erstattungsregelung erkläre.

Der Rat weist in diesem Zusammenhang schließlich darauf hin, es sei allgemein anerkannt, daß der herkömmliche Abnehmer von Quellmehl die Brotindustrie und nicht die Futtermittelindustrie sei. Für die beiden in Frage stehenden Erzeugnisse bestünden keine vergleichbaren Marktgegebenheiten, so daß eine etwaige unterschiedliche Behandlung dieser Erzeugnisse, soweit sie für diesen Verwendungszweck bestimmt seien, keine Diskriminierung darstellen würde.

b) Der Rat betont ferner, mit ihren Klagen gingen die Klägerinnen davon aus, daß die Verordnungen Nrn. 1125/78 und 1127/78 nicht nur ungültig seien, sondern auch eine schwere Verletzung einer die einzelnen schützenden höherrangigen Rechtsnorm begründeten.

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

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

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

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

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

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

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

3. Die Klagebeantwortung der Kommission

a) Die Kommission weist darauf hin, die Klägerinnen machten nicht geltend, daß ihnen ein echter Schaden entstanden sei, sondern verlangten Zahlung der Erstattungsbeträge. Nach Ansicht der Kommission läßt dies den Schluß zu, daß den Klägerinnen ein wirklicher Schaden gar nicht entstanden sei.

Sie erinnert daran, daß nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 1976 in der Rechtssache 74/74 (CNTA/Kommission, Slg. 1976, 797) vorenthaltene Leistungen nicht als im Rahmen einer Schadensersatzklage ersatzfähiger Schaden anzusehen seien, sondern nur die durch die Vorenthaltung darüber hinaus verursachten Vermögensverluste. Dies entspreche auch dem Schadensbegriff, wie er den meisten nationalen Rechten immanent sei.

Ferner führt die Kommission aus, wenn der Gerichtshof die den Quellmehlerzeugern vorenthaltenen Erstattungen als Schaden angesehen hätte, so hätte er in seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 nicht nur von einem den Betroffenen möglicherweise entstandenen Schaden gesprochen, sondern ein solcher hätte für den vergangenen Zeitraum bereits damals sicher festgestanden, da es nicht mehr möglich gewesen sei, den Stärkeerzeugern die gewährte Erstattung nachträglich wieder zu entziehen.

b) Nach Ansicht der Kommission erfüllen die Klägerinnen aber auch die weiteren Voraussetzungen nicht, von denen die Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtsvorschrift abhänge, wie sie im Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77 (HNL und andere/Rat und Kommission, Slg. 1977, 1209) aufgestellt worden seien. Sie räumt ein, es ergebe sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977, daß die Organe der Gemeinschaft den Gleichheitsgrundsatz insoweit verletzt hätten, als sie Quellmehl und Quellstärke ungleich behandelt hätten, und daß dieser Grundsatz eine höherrangige, den einzelnen schützende Rechtsnorm darstelle.

Nach Auffassung der Kommission beschränkt sich die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes jedoch auf die Anwendungsbereiche, in denen tatsächlich ein Wettbewerb zwischen Quellmehl und Quellstärke bestehe; dies sei nur bei der Brotherstellung, dem traditionellen und eigentlichen Verwendungsgebiet von Quellmehl, der Fall.

Wenn auch in früheren Jahren für Quellmehl eine Erstattung ohne Unterschiede nach dem Verwendungszweck gewährt worden sei, so verpflichte doch der Gleichheitsgrundsatz nicht, diesen Zustand aufrechtzuerhalten, wenn insoweit keine vergleichbaren Tatbestände hinsichtlich der Verwendung von Quellmehl und Quellstärke vorlägen. Dies habe der Gerichtshof anerkannt, indem der in seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 darauf hingewiesen habe, daß die Subventionierung von Quellmehl zur Herstellung von Tierfutter eingestellt werden könne,

wenn Quellstärke nicht zu solchen Zwecken verwendet werde. Nach den Erkenntnissen der Kommission sei dies nicht der Fall.

Da die Klägerinnen nicht behaupteten, das von ihnen hergestellte Quellmehl sei ausschließlich zur Brotherstellung verwendet worden, und sie andererseits nicht dargelegt hätten, daß auch bei anderer Verwendung von Quellmehl im Nahrungsmittelbereich eine Wettbewerbslage mit Quellstärke bestehe, hätten die Organe der Gemeinschaft jedenfalls ihnen gegenüber nicht den Gleichheitsgrundsatz als höherrangige Rechtsnorm verletzt, indem sie ab 1. August 1974 keine Erstattung bei der Erzeugung von Quellmehl mehr vorgesehen hätten. Es fehle demnach an der qualifizierten Verletzung einer höherrangigen den einzelnen schützenden Rechtsnorm.

c) Nur ergänzend weist die Kommission noch darauf hin, daß selbst bei Annahme der Verletzung einer höherrangigen den einzelnen schützenden Rechtsnorm es jedenfalls, was die Kommission angehe, an einer offenkundigen und erheblichen Befugnisüberschreitung fehle.

In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, daß Quellmehl tatsächlich in großem Umfang seiner eigentlichen Bestimmung entzogen und zur Herstellung von Tierfutter verwendet werde. Diese Entwicklung werde durch die Einbeziehung von Quellmehl in das System der Erstattungen bei der Erzeugung entscheidend gefördert. Damit werde nachträglich belegt, daß die Kommission, als sie vorgeschlagen habe, die Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl einzustellen, nicht willkürlich gehandelt und demnach ihre Befugnisse nicht offenkundig und erheblich überschritten habe.

Schließlich fehlt es der Kommission zufolge auch noch an einer weiteren die Haftung der Gemeinschaft begründenden Voraussetzung. Da die Klägerinnen offenbar weiterhin im bisherigen Umfang Quellmehl ohne Verluste hätten absetzen oder ihren Umsatz sogar hätten steigern können, seien sie von den Maßnahmen der Gemeinschaft nicht in so schwerem Maße betroffen worden, daß dadurch eine Haftung der Gemeinschaft überhaupt ausgelöst werden und eine Schadensersatzklage gerechtfertigt sein könne.

Wenn die Beseitigung der Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl im Jahre 1974 die Gemeinschaft den Klägerinnen gegenüber nicht schadensersatzpflichtig gemacht habe, so könne eine solche Schadensersatzpflicht, entgegen der Auffassung der Klägerinnen, auch nicht dadurch entstanden sein, daß die Gemeinschaftsorgane es unterlassen hätten, die Erstattung für Quellmehl rückwirkend zum 1. August 1974 wieder einzuführen. Vielmehr sei die rückwirkende Gewährung der Erstattung zum 19. Oktober 1977 bereits eine für die Betroffenen äußerst großzügige Regelung und die Beschränkung auf die Brotherstellung sachlich gerechtfertigt, während jedes öffentliche Interesse an einer Subventionierung neuer Verwendungszwecke fehle.

4. Die Erwiderungen der Klägerinnen

a) Die Klägerin in der Rechtssache 261/78 erwidert, die vom Rat geäußerten theoretischen Zweifel an der Verwendung von Quellstärke zur Herstellung von Futtermitteln werde durch die mit der Erwiderung vorgelegten Unterlagen widerlegt.

Dies gelte auch für die Behauptung, Quellstärke sei zu teuer für die laufende Verwendung im Futtermittelbereich. Der Rat übersehe hierbei, daß Quellstärke aus einem billigen „Abfallprodukt" der Stärkeerzeugung hergestellt werde.

Nach den Ausführungen der Klägerinnen ist die Behauptung des Rates, die Erstattungen hätten eine Verwendung von Quellmehl als Futtermittel möglich gemacht, im Hinblick auf eine derartige Verwendung dieses Produkts bereits im Jahre 1962 unrichtig. Diese Behauptung sei allerdings unerheblich, weil in diesem Fall auch Quellstärke nur infolge der Erstattungen in Futtermitteln verwendet worden wäre.

Nach Ansicht der Klägerin ergibt sich aus den mit der Erwiderung vorgelegten Unterlagen, daß Quellstärke und Quellmehl in bestimmten Futtermitteln gegenseitig austauschbar seien und während des in Frage stehenden Zeitraums nebeneinander zur Herstellung der genannten Futtermittel eingesetzt worden seien. Damit sei bewiesen, daß für beide Stoffe vergleichbare Sachverhalte im Sinne des Urteils des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 (Randnr. 8 der Entscheidungsgründe) bestünden.

Im übrigen komme es nicht auf die herkömmliche Verwendung von Quellmehl, sondern lediglich auf die tatsächliche Verwendung im fraglichen Zeitraum an. Die Klägerin führt ferner aus, die Gewährung von Erstattungen für Quellstärke werfe überhaupt erst das Problem von Erstattungen auch für Quellmehl auf; somit sei der Hinweis auf die fehlenden Substitutionserzeugnisse chemischen Ursprungs auf dem Futtermittelmarkt unerheblich.

b) Die Klägerinnen erläutern, die ihre Ansprüche begründende Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm bestehe für sie darin, daß durch die Verordnung Nr. 1125/74 unter Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung die Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl gestrichen worden sei und daß die zuständigen Organe der Gemeinschaft bezüglich des Zeitraums vom 1. August 1974 bis 19. Oktober 1977 untätig geblieben seien, obwohl im Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 ihre Verpflichtung zur Beseitigung der festgestellten Ungleichbehandlung ausgesprochen worden sei.

Die Klägerinnen bestreiten nicht, daß die Gemeinschaftsorgane die Wahl zwischen verschiedenen Maßnahmen zur Beseitigung der Ungleichbehandlung gehabt hätten; unzweifelhaft sei aber auch, daß eine völlige Untätigkeit bezüglich des umstrittenen Zeitraums nicht zu ihrer Beseitigung habe führen können; dabei müsse berücksichtigt werden, daß Gegenstand des Ausgangsverfahrens zum Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 ausschließlich der vor dem Erlaß des Urteils liegende Zeitraum gewesen sei.

Die vom Rat angeführten Gründe der Rechtssicherheit haben nach Ansicht der Klägerinnen allein zur Folge, daß die Möglichkeit ausscheide, für den vor Erlaß des Urteils des Gerichtshofes liegenden Zeitraum die Gleichbehandlung durch Streichung der Erstattung für Quellstärke herzustellen, während diese Möglichkeit für die Zukunft durchaus bestehe.

Wenn der Rat anschließend meine, die zeitliche Beschränkung der Erstattungsregelung habe den zuständigen Organen freigestanden, so verwische er wiederum den Unterschied zwischen der Zeit vor dem 19. Oktober 1977 und der Zeit danach.

Die Klägerinnen fügen hinzu, der Gleichheitsgrundsatz sei eine Rechtsnorm von höchstem Rang, so daß Verstöße gegen diesen Grundsatz als schwerwiegend anzusehen seien.

c) Die Klägerinnen vertreten weiter die Auffassung, eine Abwälzung der durch die Streichung der Erstattung entstandenen Erhöhung der Gestehungskosten auf

die Verkaufspreise hätte den ihnen entstandenen Schaden nicht gemindert. Dieser Schaden sei die Differenz zwischen der Vermögenslage ohne Eintritt des schadensverursachenden Ereignisses und der tatsächlichen Vermögenslage. Da eine Erhöhung der Verkaufspreise, wenn überhaupt, auch bei Fortführung der Erstattung bei der Erzeugung möglich gewesen und von den Klägerinnen zur Gewinnerzielung auch durchgesetzt worden wäre, entspreche der so berechnete Schaden immer der Höhe der nicht gezahlten Erstattung.

Unabhängig davon bestreiten die Klägerinnen, daß ihnen eine derartige Abwälzung möglich gewesen sei. Ebenso widersprechen sie der Behauptung des Rates, der Wegfall der Erstattung habe sich innerhalb des normalen wirtschaftlichen Risikos der Klägerinnen bewegt.

In diesem Zusammenhang weist die Klägerin in der Rechtssache 261/78 darauf hin, daß sie das von ihr für die Herstellung von Quellmehl verwendete Mehl bei verschiedenen Mühlen beziehe und sodann verarbeite. In der Praxis sei es so gewesen, daß die Klägerin den Antrag auf Erstattung im Namen ihrer Lieferanten gestellt habe und daß diese dann den Preis für das gelieferte Mehl um den Betrag der jeweiligen Erstattung gemindert hätten.

Die Klägerin fügt hinzu, der Wegfall der Erstattung bei der Erzeugung führe zu einem Anstieg ihrer Gestehungskosten um 38 %. Gehe man von einer durchschnittlichen Umsatzrendite von etwa 2 bis 3 % im Nahrungsmittelbereich und höchsten 5 % im Futtermittelbereich aus, so könne eine Erhöhung der Gestehungskosten um mehr als 20 % nicht mehr als im Rahmen der normalen wirtschaftlichen Risiken liegend angesehen werden.

Die Klägerin in der Rechtssache 262/78 erlitt nach ihren Angaben im Wettbewerb mit den Quellstärkeherstellern nach Streichung der Erstattung bei der Erzeugung im Jahre 1974 derart hohe Umsatzeinbußen, daß die Behauptung des Rates, eine Abwälzung der Kostenerhöhung infolge der Streichung der Erstattung auf die Verkaufspreise sei möglich gewesen, unhaltbar sei. Sie legt hierzu ein Schreiben des Verbandes der Backmittelhersteller e.V. in der Bundesrepublik Deutschland vor, das beweise, daß die Auswirkungen des Wegfalls der Erstattung nicht mehr im Rahmen des der Geschäftstätigkeit der Quellmehlhersteller innewohnenden Risikos gelegen hätten.

d) Die Klägerin in der Rechtssache 261/78 führt zur Frage des von ihr tatsächlich erlittenen Schadens aus, der Umstand, daß der von ihr geltend gemachte Schaden der Höhe nach der zu zahlenden Erstattung entspreche, bedeute nicht, daß sie die Erstattung geltend mache; vielmehr handele es sich nur um die Berechnung des Schadens. Nach Wegfall der Erstattung habe sich für die Klägerin der Preis für die bezogenen Mehle um genau denjenigen Betrag erhöht, der zuvor als Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl gezahlt worden sei. Die Klägerin betont, sie habe bereits dargetan, daß es nicht darauf ankomme, ob sie eine Erhöhung ihres Verkaufspreises hätte durchsetzen können.

Die Klägerin in der Rechtssache 262/78 führt aus, rechtmäßig wäre allein die Regelung gewesen, den Quellmehlherstellern die gleichen Vermögenszuwendungen zukommen zu lassen wie den Quellstärkeherstellern. Ihre ohne die Streichung bestehende, hypothetische Vermögenslage hätte hiernach darin bestanden, daß sie für ihre Umsätze mit Quellmehl in Höhe der jeweils für Quellstärke bestimmten Erstattung bei der Erzeugung Vermögenszuwendungen erhalten hätte. Dementsprechend lasse sich der Schaden dadurch berechnen, daß, bezogen auf die

Umsätze mit Quellmehl, die tatsächlich für Quellstärke gewährte Erstattung bei der Erzeugung zugrunde gelegt werde. Nichts anderes habe die Klägerin in ihrer Klageschrift getan. Daraus ergebe sich, daß sie im vorliegenden Verfahren mitnichten die Erstattung bei der Erzeugung selbst geltend mache.

Die Klägerin fügt hinzu, bei der Schadensberechnung komme es keineswegs darauf an, wie hoch der Gestehungspreis und der Verkaufspreis für das von ihr hergestellte Quellmehl gewesen seien.

e) Nach Ansicht der Klägerinnen ist der Gleichheitsgrundsatz auch insoweit verletzt worden, als die Erstattung für Quellmehl zur Verwendung im Nahrungsmittelbereich außerhalb der Brotherstellung gestrichen worden sei.

Die Klägerinnen heben in diesem Zusammenhang hervor, Quellmehl werde auch in anderen Nahrungsmitteln, insbesondere bei der Kuchen- und Süßwarenherstellung, verwendet; Ziffer 1 des Urteils vom 19. Oktober 1977 stelle einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz ohne Beschränkung auf bestimmte Verwendungszwecke fest.

f) Zur Auffassung der Kommission, im Hinblick auf die Verwendung von Quellmehl im Tierfutterbereich liege keine offenkundige und erhebliche Befugnisüberschreitung vor, führen die Klägerinnen aus, wie sich aus ihrem Schriftsatz ergebe, verstoße auch die Streichung der Erstattung für Quellmehl zur Verwendung im Futtermittelbereich gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Im übrigen rechtfertige auch eine unzulässige Verwendung von Quellmehl im Tierfutterbereich nicht die Ungleichbehandlung im Nahrungsmittelbereich. Gegebenenfalls sei es möglich, die Erstattung bei der Erzeugung für Quellmehl auf die Verwendung im Nahrungsmittelbereich zu beschränken.

5. Gegenerwiderung des Rates

a) In seiner Gegenerwiderung nimmt der Rat zur Ansicht der Klägerinnen Stellung, wonach der Schaden die theoretische Differenz zwischen der Vermögenslage der geschädigten Person ohne den Eintritt des schadensverursachenden Ereignisses und der tatsächlichen Vermögenslage nach Eintritt dieses Ereignisses sei.

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

b) Der Rat trägt weiter vor, für die Herstellung von 100 kg Fertigerzeugnis seien für Quellmehl höchstens 110 kg Mais oder Weichweizen notwendig, während man für die Herstellung von 100 kg Quellstärke 161 kg benötige. Aus dieser Differenz ergebe sich ein sehr deutlicher Vorteil für Quellmehl, selbst wenn dafür keine Erstattung gewährt werde.

In diesem Zusammenhang hebt der Rat noch hervor, die Preiserhöhung infolge der Maisverteuerung in Verbindung mit dem Verhältnis der erforderlichen Maismengen habe die negative Auswirkung der Nichtzahlung der Erstattung für Quellmehl weitgehend ausgeglichen.

Zwischen August 1974 und Juni 1977 sei der Rohstoffpreis aufgrund der Maisverteuerung während des fraglichen Zeitraums um DM 24,54 für Quellstärke gegenüber DM 16,76 für Quellmehl gestiegen. Die Differenz zwischen diesen beiden Beträgen belaufe sich auf DM 7,78, während die mittlere Erstattung für Quellstärke während der fraglichen Zeit DM 8,62 betragen habe. Für den Rat ist es sonach nicht ersichtlich, wie die Quellstärkehersteller in verstärkten Wettbewerb mit den Quellmehlherstellern hätten eintreten und ihnen damit dank der ihnen weiterhin gezahlten Erstattung Handelsverluste hätten zufügen können.

c) Der Rat trägt schließlich in der Rechtssache 261/78 vor, die Quellstärke, deren Wettbewerb die Klägerin im Futtermittelbereich ausgesetzt zu sein behaupte, sei nicht die Mais- oder Weichweizenstärke im Sinne der Gemeinschaftsregelung und damit nicht das Erzeugnis, für das eine Erstattung bei der Erzeugung vorgesehen sei. Die Klägerin habe nicht nachgewiesen, daß „reine" Quellstärke tatsächlich als Bestandteil bestimmter Futtermittel verwendet werde. Selbst unter der Voraussetzung, daß dies technisch möglich sei, müsse es auch wirtschaftlich möglich sein.

Wenn man berücksichtige, daß das Herstellungsverfahren bei Quellstärke sehr viel kostspieliger sei als bei Quellmehl, so sei klar, daß „reine" Quellstärke wegen ihres viel höheren Verkaufspreises Quellmehl bei der Herstellung von Futtermitteln nicht ersetzen könne.

Der Rat zieht daraus den Schluß, daß die Klägerin keinen neuen Gesichtspunkt vorgetragen habe, der die vom Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 90/78 (Granaria) vorgenommene Würdigung modifizieren könnte, wonach „der Gleichheitsgrundsatz zum Nachteil der Erzeuger von Quellmehl nur in dem Fall verletzt [war], in dem dieses in seiner herkömmlichen Verwendung zur menschlichen Ernährung verwendet wurde".

6. Gegenerwiderung der Kommission

Die Kommission führt aus, eine den Klägerinnen nicht gewährte Subvention stelle keinen Schaden dar. Entweder bestehe eine rechtliche Verpflichtung, ihnen diese auch noch nachträglich zu gewähren (dann hätten die Klägerinnen insoweit keinen Schaden), oder eine solche Verpflichtung bestehe nicht (dann könne ihnen insoweit auch kein Schadensersatzanspruch zustehen). Es handele sich nicht um eine Schadensersatzpflicht, wie sich aus der Erkenntnis ergebe, daß eine Subvention, die ein anderer erhalten habe, man selbst jedoch nicht, allein noch keinen Schaden darstelle. Die Argumentation der Klägerin in der Rechtssache 261/78, ihre Einkaufspreise für Mehl hätten sich durch den Wegfall der Erstattung erhöht, gehe daher ins Leere.

Nach Auffassung der Kommission ist es nicht Sinn der Subvention, den Klägerinnen einen bestimmten Gewinn zu garantieren. Daraus könne man, wenn die Subvention wegfalle, nicht folgern, die Klägerinnen seien in Höhe des Betrags der Zuwendung, um den sich nun ihr Gewinn verringere, in ihrem Vermögen geschädigt. Eine Subvention sei vor Auszahlung an den Begünstigten nicht Bestandteil seines Vermögens, ihr bloßer Wegfall deshalb auch keine Schädigung seines Vemögens.

Zu den Gründen, eine Erstattung nicht rückwirkend zu gewähren, führt die Kommission aus, im Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1977 finde sich kein Anhaltspunkt für eine Verpflichtung zu rückwirkender Gewährung der Erstattung, obwohl bereits damals klar erkennbar gewesen sei, daß den Stärkeherstel-

lern die als Erstattung gezahlten Beträge nicht nachträglich hätten wieder entzogen werden können. Wenn der Gerichtshof gleichwohl Rat und Kommission für die Vergangenheit keine Verpflichtung zur rückwirkenden Gewährung der Erstattung auferlegt, sondern insoweit ausdrücklich auf den Ersatz möglicher Schäden verwiesen habe, so komme dem eine bestimmte Bedeutung zu. Der Sinn einer rein schadensersatzrechtlichen Lösung liege vor allem darin, daß mit einer nachträglichen Gewährung der Erstattung deren eigentlicher Zweck, den Absatz bestimmter Erzeugnisse in einem bestimmten Zeitraum zu fördern, nicht mehr erreicht werden könne.

Die Kommission fügt hinzu, selbst wenn man ihren Rechtsausführungen nicht folge, werde man schwerlich behaupten können, ihnen komme so wenig Gewicht zu, daß ihre Berücksichtigung bei Abfassung der dem Rat übermittelten Vorschläge eine offenkundige und erhebliche Überschreitung der Befugnisse der Kommission im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes darstelle. Ein derart schwerer Vorwurf sei um so weniger gerechtfertigt, als die Erstattung für Quellmehl begehrt werde, das zu anderen Zwecken als zur Brotherstellung verwendet worden sei.

Zur Frage der Schadensersatzpflicht für Quellmehl, das zu anderen Zwecken als zur Brotherstellung verwendet worden sei, führt die Kommission aus, der Grund für die Einbeziehung von Quellmehl in das System der Erstattungen bei der Erzeugung sei — anderes als bei Stärke — nur die Überlegung gewesen, daß dieses Erzeugnis wegen seiner weitgehenden Austauschbarkeit mit der Quellstärke nicht aus seinen traditionellen Absatzmärkten verdrängt werden dürfe. Nach Ansicht der Kommission ist es unter diesen Bedingungen nicht geboten, dieses Erzeugnis auch insoweit zu subventionieren, als ihm in immer größerem Umfang neue Verwendungsbereiche erschlossen würden, die traditionell nicht von Bedeutung für den Absatz dieses Erzeugnisses gewesen seien. Die Förderung von Quellmehl auch in diesen Bereichen werde vom Subventionszweck nicht getragen. Sie ergebe sich deshalb auch nicht zwingend aus dem Gleichbehandlungsgebot, denn es handele sich um unterschiedliche Sachverhalte.

Bereits das Urteil vom 19. Oktober 1977 lasse erkennen, daß die Erzeugung von Quellmehl, was den Futtermittelbereich betreffe, nicht unbegrenzt gefördert zu werden brauche. Diese Auffassung habe der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 90/78 (Granaria) bestätigt.

Die Kommission zeigt sich durch die von der Klägerin in der Rechtssache 261/78 vorgelegten Unterlagen über die Austauschbarkeit von Quellstärke und Quellmehl im Futtermittelbereich nicht überzeugt. Zudem sei nicht klar ersichtlich, ob es sich bei der von der Klägerin angeführten Quellstärke wirklich um Stärke im Sinne der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts handele.

IV — Mündliche Verhandlung

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

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

Entscheidungsgründe

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

2 Die Rechtssachen sind für die Zwecke des Verfahrens verbunden worden; diese Verbindung ist auch zum Zweck einer gemeinsamen Entscheidung aufrechtzuerhalten.

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

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

also rückwirkend seit dem Tag des Urteils des Gerichtshofes in den vorerwähnten Vorabentscheidungsverfahren, gewährt.

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

Zur Zulässigkeit

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

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

Zur Begründetheit

8 In seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 hat der Gerichtshof bereits festgestellt, daß die Abschaffung der Erstattung für Quellmehl ab dem 1. August 1974 bei gleichzeitiger Beibehaltung der Erstattung für Quellstärke mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar war. Die Tragweite dieser Feststellung der Rechtswidrigkeit ist zwischen den Parteien der vorliegenden Rechtssachen umstritten. Der Rat und die Kommission behaupten, die Abschaffung der Erstattungen für Quellmehl sei nur in bezug auf die Herstellung von Quellmehl zur Brotherstellung für rechtswidrig erkannt worden. Diese Vorstellung beeinflußt auch die Fassung der Verordnungen Nr. 1125/78 und Nr. 1127/78 des Rates, welche die Erstattungen nur für Quellmehl zur Brotherstellung wiedereingeführt haben. Die Klägerinnen behaupten, die Gleichbehandlung des Quellmehls mit der Quellstärke müsse ohne Rücksicht auf dessen Verwendung gewährleistet werden, also nicht nur für Quellmehl zur menschlichen Ernährung ganz allgemein, sondern auch für Quellmehl, das als Bestandteil von Futtermitteln verwendet wird.

9 In seinem Urteil vom 28. März 1979 in der Rechtssache 90/78, Granaria B.V. gegen Rat und Kommission, hat der Gerichtshof erklärt, bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Abschaffung der Erstattungen in seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77 habe er die Auffassung vertreten, daß der Gleichheitsgrundsatz zum Nachteil der Erzeuger von Quellmehl nur in dem Fall verletzt gewesen sei, in dem dieses in seiner herkömmlichen Verwendung zur menschlichen Ernährung verwendet wurde. Die herkömmliche Verwendung von Quellmehl beschränkte sich, wie im Laufe des Verfahrens der vorgenannten Rechtssachen erläutert worden war, auf die eines Backhilfsmittels für Erzeugnisse aus Roggenmehl. Diese herkömmliche Verwendung war der Grund dafür, daß für Quellmehl, wie der Gerichtshof in seinem Urteil festgestellt hat, in Deutschland seit 1930 und in der Gemeinschaft schon seit deren erster Marktorganisation für Getreide Erstattungen gewährt worden waren.

10 Daraus folgt, daß aus den vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 19. Oktober 1977 formulierten Gründen die Abschaffung der Erstattungen bei der Erzeugung für Quellmehl nur hinsichtlich des zur Brotherstellung verwendeten Quellmehls mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar war.

11 Es stellt sich sodann die Frage, ob die so festgestellte Rechtswidrigkeit die Haftung der Gemeinschaft gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag zu begründen vermag.

12 Die Feststellung, daß eine Regelung in Rechtsetzungsakten der Gemeinschaft rechtswidrig ist, genügt für sich allein nicht, um diese Haftung auszulösen. In seinem Urteil vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76 u. a., Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG u. a./Rat und Kommission (Slg. 1978, 1209), hat sich der Gerichtshof bereits in diesem Sinne ausgesprochen. Er hat in diesem Zusammenhang an seine ständige Rechtsprechung erinnert, nach der die Haftung der Gemeinschaft für eine Rechtsvorschrift, deren Erlaß wirtschaftspolitische Entscheidungen voraussetzt, nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm ausgelöst werden kann. Unter Berücksichtigung der Grundsätze, die nach den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für die Haftung der öffentlichen Gewalt für den einzelnen durch Rechtsetzungsakte enstandene Schäden gelten, hat der Gerichtshof festgestellt, daß auf einem Gebiet des Gemeinschaftsrechts, das durch ein für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unerläßliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, die Haftung der Gemeinschaft nur ausnahmsweise dann ausgelöst werden kann, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten haben sollte.

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

14 Es ist zunächst zu berücksichtigen, daß unter den gemeinschaftsrechtlichen Normen zum Schutz der einzelnen der Gleichheitsgrundsatz — der namentlich im 2. Unterabsatz von Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verankert ist, welcher jede Diskriminierung bei der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte verbietet — von besonderer Bedeutung ist. Sodann hat die Verletzung dieses Grundsatzes im vorliegenden Fall eine begrenzte und klar umrissene Gruppe von Unternehmen betroffen. Die Zahl der Quellmehlhersteller in der Gemeinschaft ist nämlich offenbar sehr klein. Außerdem geht der von den Klägerinnen behauptete Schaden über die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken hinaus, die eine Betätigung in dem betroffenen Wirtschaftszweig mit

sich bringt. Schließlich ist die Gleichbehandlung mit den Herstellern von Maisstärke, die seit dem Beginn der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide eingehalten worden war, vom Rat im Jahre 1974 ohne hinreichende Begründung aufgegeben worden.

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

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

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

18 Die Klägerinnen haben bestritten, daß diese Abwälzung möglich gewesen sei. Sie erklärten, angesichts der Konkurrenz der in den Genuß von Erstattungen kommenden Stärkehersteller hätten sie sich im Rahmen ihrer Geschäftspolitik entschlossen, um ihre Absatzmärkte zu halten, das Quellmehl unter Verlust zu verkaufen anstatt die Preise mit dem Risiko des Verlusts ihrer Märkte zu erhöhen. Die vom Rat und der Kommission angeführten Preiserhöhungen beruhten auf der Heraufsetzung des Schwellenpreises für Mais und auf gestiegenen Produktionskosten.

19 Die von den Parteien vorgelegten statistischen Daten und die vorgetragenen Argumente erlauben nicht die Feststellung, daß die Klägerinnen den Nachteil aus der Abschaffung der Erstattungen auf ihre Preise abgewälzt haben oder hätten abwälzen können.

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

21 Zum Nachweis der Mengen Quellmehl, für die Schadensersatz zu leisten sei, und der nichtgewährten Erstattungen für diese Mengen haben die Klägerinnen dem Gerichtshof eine Reihe von Belegen vorgelegt. Beim gegenwärtigen Stand des Verfahrens kann der Gerichtshof jedoch die Richtigkeit dieser Angaben nicht beurteilen. Daher sind die vom Gerichtshof anerkannten Kriterien für die Entschädigung der Klägerinnen in einem Zwischenurteil festzustellen und die Bestimmung der Höhe des Schadensersatzes der Einigung der Parteien oder, mangels einer solchen Einigung, der Entscheidung durch den Gerichtshof vorzubehalten.

Zum Zinsanspruch

22 Die Klägerinnen haben weiter beantragt, die Gemeinschaft zur Zahlung von Zinsen in Höhe von 8 vom Hundert jährlich ab Zustellung der Klagen zu verurteilen.

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

im Wege des Zwischenurteils für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist verpflichtet, den Firmen**

   1) Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG, Großaitingen,

   2) Diamalt AG, München,

   jeweils einen Betrag in Höhe derjenigen Erstattungen bei der Erzeugung von Quellmehl zur Brotherstellung zu zahlen, auf die diese Unternehmen Anspruch gehabt hätten, wenn die Verwendung von Mais zur Herstellung von Quellmehl in der Zeit vom 1. August 1974 bis zum 19. Oktober 1977 einen Anspruch auf die gleichen Erstattungen begründet hätte wie die Verwendung von Mais zur Herstellung von Stärke.

2. **Diese Beträge sind mit 6 vom Hundert jährlich vom Tag dieses Urteils an zu verzinsen.**

3. **Den Parteien wird aufgegeben, dem Gerichtshof binnen einer Frist von 12 Monaten ab Verkündigung dieses Urteils mitzuteilen, auf welche Schadensersatzbeträge sie sich geeinigt haben.**

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

5. **Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

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

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCESCO CAPOTORTI
(siehe Rechtssache 238/78, S. 2976)