URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 2. DEZEMBER 1971 [1]

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 5/71

Leitsätze

1. *Verfahren — Schadensersatzklage — Selbständiger Rechtsbehelf — Unterschied zur Anfechtungsklage*
   (EWG-Vertrag, Artikel 178, Artikel 215)

2. *Verfahren — Schadensersatzklage — Auf Schadensersatz „in anderer Weise" gerichteter Hilfsantrag — Unzulässigkeit*

3. *EWG — Außervertragliche Haftung — Politische Entscheidungen einschließender Rechtsetzungsakt — Schaden — Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm*
   (EWG-Vertrag, Artikel 215)

1. Der Vertrag hat die Schadensersatzklage der Artikel 178 und 215 Absatz 2 als selbständigen Rechtsbehelf mit eigener Funktion im System der Klagemöglichkeiten geschaffen und sie von Voraussetzungen abhängig gemacht, die ihrem besonderen Zweck angepaßt sind.
   Sie unterscheidet sich dadurch von der Anfechtungsklage, daß sie nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme zum Ziel hat, sondern den Ersatz des von einem Gemeinschaftsorgan verursachten Schadens.

2. Ein auf irgendeine Schadensersatzleistung gerichteter Antrag ermangelt der notwendigen Bestimmtheit und ist deshalb als unzulässig anzusehen.

3. Bei einem Rechtsetzungsakt, der wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließt, kann die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für den Einzelpersonen etwa durch diesen Akt entstandenen Schaden nach den Vorschriften von Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm ausgelöst werden.

In der Rechtssache 5/71

AKTIEN-ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, Schöppenstedt (Niedersachsen), vertreten durch die Herren Rudolf Schrader, Vorsitzender, und Alfred Isensee, stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Arved Deringer, Claus Tessin, Hansjürgen Herrmann und Jochim

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

Sedemund, zugelassen in Köln, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Marc Baden, 1, boulevard Prince Henri, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Generaldirektor seines Juristischen Dienstes Ernst Wohlfarth als Bevollmächtigten, Beistand: Herr Hans-Jürgen Lambers, Rechtsberater des Rates, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. Van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Ersatzes des Schadens, der angeblich durch die Verordnung Nr. 769/68 des Rates „über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind", verursacht worden ist (Artikel 215 Absatz 2 EWGV),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und H. Kutscher, der Richter A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco (Berichterstatter) und P. Pescatore,

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Am 1. Juli 1968 wurde die in Deutschland geltende Zuckermarktordnung durch die „gemeinsame Marktorganisation für Zucker" der Ratsverordnung Nr. 1009/67 vom 18. Dezember 1967 (Amtsblatt 1967, Nr. 308) ersetzt.

Artikel 37 Absatz 1 dieser Verordnung lautet:

„Für die am 1. Juli 1968 vorhandenen Zuckerbestände erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages die Bestimmungen über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind."

Aufgrund dieses Artikels hat der Rat in der Verordnung Nr. 769/68 vom 18. Juni 1968 (Amtsblatt 1968, L 143, S. 14 ff.) „die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen sind", erlassen. Artikel 1 dieser Verordnung bestimmt:

„1. Der Mitgliedstaat, in dem der am 30. Juni 1968 für 100 Kilogramm geltende Preis für Weißzucker der für die Festsetzung herangezogenen Grundqualität, berechnet ohne Steuer, unverpackt, ab Fabrik, verladen auf ein Transportmittel, niedriger ist als der ab 1. Juli 1968 im Hauptüberschußgebiet der Gemeinschaft geltende Interventionspreis für Weißzucker, führt eine Feststellung der Weißzucker- und der Rohzukkermengen durch, die je Besitzer 1 000 Kilogramm überschreiten und sich am 1. Juli 1968, 0.00 Uhr, auf seinem Hoheitsgebiet im freien Verkehr befinden.

2. Auf die in Absatz 1 genannten Mengen, mit Ausnahme der Arbeitsbestände, wird eine Abgabe erhoben, die den am 30. Juni 1968 für 100 Kilogramm des Zuckers der betreffenden Qualität geltenden Preis, berechnet ohne Steuer, unverpackt, ab Fabrik, verladen auf ein Transportmittel, auf die Höhe des Interventionspreises für Weißzucker oder, je nach Fall, für Rohzucker anhebt, der in dem Gebiet gilt, wo der Zucker sich befindet . . ."

Nach Artikel 2 Absatz 1 gilt folgendes:

„Der Mitgliedstaat, in dem der am 30. Juni 1968 für 100 Kilogramm Weißzucker der bei der Festsetzung herangezogenen Grundqualität geltende Preis, berechnet ohne Steuer, unverpackt, ab Fabrik, verladen auf ein Transportmittel, höher ist als der in Artikel 2 genannte ab 1. Juli 1968 in dem betreffenden Mitgliedstaat geltende abgeleitete Interventionspreis, vermehrt um den Unterschied zwischen dem Interventionspreis und dem Richtpreis, wird ermächtigt, einen Ausgleichsbetrag für die Mengen Weißzucker und Rohzucker zu gewähren, die sich am 1. Juli 1968, 0.00 Uhr, auf seinem Hoheitsgebiet im freien Verkehr befinden."

Der Betrag dieser Ausgleichszahlung je 100 kg wird nach Absatz 2 der genannten Bestimmung errechnet. Außerdem wird in der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung hinsichtlich der zu treffenden Ausgleichsmaßnahmen gesagt: „Solche Maßnahmen erweisen sich nur dann als notwendig, wenn dieser Unterschied nicht unbedeutend ist."

Da der Unterschied zwischen dem am 30. Juni 1968 in Deutschland geltenden Preis für Weißzucker und dem nach der genannten Verordnung berechneten, ab 1. Juli 1968 geltenden neuen Preis „unbedeutend" erschien, wurde in der Bundesrepublik Deutschland weder für Weißzucker noch für Rohzucker ein Ausgleichsbetrag gewährt.

Die Klägerin — eine Rohzuckerfabrik — macht geltend, der in der Bundesrepublik bis zum 30. Juni 1968 maßgeblich gewesene alte Rohzuckerpreis habe erheblich über dem ab 1. Juli 1968 geltenden Preis gelegen, daher sei der Unterschied zwischen diesen beiden Preisen nicht unbedeutend gewesen. Durch diese Regelung habe der Rat ihr einen Schaden zugefügt, für den sie nach Artikel 215 Absatz 2 EWGV Ersatz verlangen könne.

2. Die Klägerin hat am 13. Februar 1971 die vorliegende Klage eingereicht, nachdem sie vom Rat erfolglos eine Entschädigung verlangt hatte.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Ge-

neralanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen und vorab die Ausführungen der Parteien über die Zulässigkeit der Klage zu hören.
Die Parteien haben in den Sitzungen vom 29. Juni und 22. September 1971 mündlich verhandelt.
Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in den Sitzungen vom 13. Juli und 13. Oktober 1971 vorgetragen.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt zu erkennen:

1. Der Beklagte wird verurteilt,
   a) an die Klägerin den Betrag von 38 852,78 Rechnungseinheiten zu zahlen,
   b) hilfsweise: ihr den durch die Verordnung Nr. 769/68 verursachten Schaden in anderer Weise zu ersetzen.
2. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der *Rat* beantragt, der Gerichtshof möge

1. die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abweisen;
2. der Klägerin die Kosten auferlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmitel der Parteien

Zur Zulässigkeit

Die *Klägerin* macht geltend, der Rat habe durch den Erlaß der Verordnung Nr. 769/68 einen Amtsfehler begangen, da er einige als Schutznormen anzusehende Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verletzt habe. Dieser Amtsfehler beruhe auch auf einem Verschulden des Rates.
Die Klägerin beantragt daher in der Klageschrift, den Rat in erster Linie zur Zahlung eines Betrages von 48 076,35 Rechnungseinheiten oder 192 305,38 DM zu verurteilen, der dem Gesamtbetrag des aufgrund des Amtsfehlers entgangenen Gewinns entspreche. In der Erwiderung beschränkt sie ihre Forderung auf 38 852,78 Rechnungseinheiten oder 155 411,13 DM, den Unterschiedsbetrag zwischen dem neuen Interventionspreis für Rohzucker und dem Preis, zu dem sie ihre erwähnten Lagerbestände tatsächlich habe absetzen können. Sie führt hierzu aus, sie wähle nicht einen neuen Vergleichsmaßstab, sondern rechne lediglich den Erlös, den sie über den Interventionspreis hinaus tatsächlich erzielt habe, auf den Schaden an.
Der *Beklagte* äußert Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage. Mit dem Hauptantrag werde in Wahrheit auf dem Umweg über einen Schadensersatzantrag ein Ausgleich begehrt, auf den die Klägerin Anspruch hätte, wenn die beanstandete Verordnung statt der vom Rat gewählten die von der Klägerin geforderten Kriterien vorgesehen hätte. Außerdem habe die beanspruchte Leistung nicht nur den Fortfall der beanstandeten Regelung, sondern auch ihre Ersetzung durch eine Neuregelung zur Voraussetzung.
Aus allen diesen Gründen würde mit der Zulassung der Klage einerseits der Klägerin auf dem Umweg über die Schadensersatzklage eine Klagemöglichkeit eröffnet, die ihr nach dem Vertrag nicht offenstehe, und andererseits der fundamentale Grundsatz mißachtet, daß der Gerichtshof nicht unmittelbar die Ersetzung einer vertragswidrigen Regelung durch eine bestimmte Neuregelung anordnen könne.
Nach Hinweis auf die anderen Möglichkeiten (Artikel 177 und 184 EWGV), über welche die einzelnen unter Umständen verfügten, um die Rechtswidrigkeit einer Verordnung zu rügen, führt der Beklagte aus, er wolle vorliegend die Zulässigkeit der Klage nicht etwa mit der Begründung bestreiten, daß Schadensersatzansprüche überhaupt nicht aus Verordnungen hergeleitet werden könnten. Er wende sich lediglich gegen die Neigung, die vom Vertrag gewollte Beschränkung des Klagerechts Privater gegen Gemeinschaftsverordnungen durch Schadensersatzklagen auszugleichen, deren Gegenstand in Wahrheit keine echten Schadensersatzansprüche seien.
Der Beklagte hält ferner den Hilfsantrag für unzulässig, weil sein Gegenstand un-

bestimmt sei und ihm jede Begründung fehle.

Die *Klägerin* erwidert, ihre Klage habe weder eine Neuregelung noch einen vollen Ausgleich des Unterschieds zwischen dem alten Preis und dem neuen (Interventions-) Preis des Rohzuckers zum Ziel, sondern lediglich den Ersatz des ihr tatsächlich entstandenen Schadens. Dies gehe klar aus der in der Erwiderung vorgenommenen Beschränkung ihres Anspruchs auf 38 852,78 Rechnungseinheiten hervor.

Nach Ausführungen darüber, daß es nicht immer möglich sei, die dem System des Vertrages namentlich hinsichtlich der Möglichkeit, Verordnungen anzugreifen, immanente Beschränkung des Klagerechts der einzelnen mit Hilfe der Artikel 177 und 184 EWGV auszugleichen, weist die Klägerin darauf hin, daß jede weitere Einschränkung dieses Rechts eine Gefahr für den Rechtsschutz der einzelnen bedeuten würde, weil

— die parlamentarische Kontrolle des Rates unzulänglich sei und man sich deshalb auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle verlassen müsse,
— zahlreiche Verordnungen in der Praxis nicht von den Ministern oder ständigen Vertretern, sondern von nationalen Beamten ausgearbeitet würden, die der Öffentlichkeit weder bekannt noch verantwortlich seien.

Die Klägerin hebt die wesentlichen Unterschiede hervor, die ihrer Ansicht nach zwischen der Anfechtungsklage und der Schadensersatzklage bestehen, und kommt zu dem Ergebnis, daß es sich nicht rechtfertigen lasse, den einzelnen, denen kein unmittelbares Klagerecht zustehe, jeden Rechtsschutz zu versagen, wenn sie durch einen Amtsfehler eines Organs einen Schaden erlitten hätten. Sie erinnert an den Grundsatz, daß eine Vorschrift, die Rechtsschutz gewährt, im Zweifel nicht zuungunsten der Rechtsunterworfenen ausgelegt werden dürfe.

Der *Beklagte* entgegnet, die Klägerin habe mit der Beschränkung ihres Hauptantrags auf 38 852,78 Rechnungseinheiten den Charakter der geforderten Leistung nicht geändert, denn es handle sich immer noch um eine Ausgleichszahlung, die nach anderen Kriterien als denen der beanstandeten Regelung bemessen werden solle.

Er bemerkt sodann

— zu der Auffassung, daß die gerichtliche Kontrolle wegen der Unzulänglichkeit der parlamentarischen Kontrolle ausgeweitet werden müsse: diese Auffassung scheine auf einer Verkennung des Unterschieds zwischen den Aufgaben des Richters und denen des Parlaments zu beruhen;
— zu dem Vorbringen, zahlreiche Ratsbeschlüsse würden von nationalen Beamten gefaßt, die der Öffentlichkeit weder bekannt noch verantwortlich seien: durch die übrigens den Staaten nicht unbekannte Praxis, Entscheidungen durch Beamte vorbereiten zu lassen, werde „das Rechtsbewußtsein in der Gemeinschaft nicht in höherem Maße beeinträchtigt als in den Staaten".

Der Beklagte schließt mit der Bemerkung, im vorliegenden Fall gehe es nicht darum, ob eine dem Rechtsschutz der Verwaltungsunterworfenen dienende Norm im Zweifel in einem für diese Personen günstigen Sinne auszulegen sei, vielmehr sei durch eine sachgerechte Abgrenzung der einzelnen Klagearten die Kohärenz des vom Vertrag geschaffenen Rechtsschutzsystems zu wahren.

Zur Begründetheit

1. Zur Fehlerhaftigkeit der Verordnung Nr. 769/68

Die *Klägerin* macht geltend, der Rat habe durch den Erlaß der Verordnung Nr. 769/68 deshalb einen Amtsfehler begangen, weil dieser Verordnungstext in mehrfacher Hinsicht gegen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verstoße:

a) Verletzung von Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67

Aus dieser Vorschrift gehe hervor, daß der Rat *verpflichtet* gewesen sei, alle Bestimmungen zu erlassen, die zum Aus-

gleich des Preisunterschieds bei den am 1. Juli 1968 vorhandenen Zuckerbeständen erforderlich gewesen seien. Wenn die alten deutschen Preise für Rohzucker nach Umrechnung höher gewesen seien als die von dem genannten Zeitpunkt an geltenden Preise, so habe der Rat zum Ausgleich dieses Unterschieds Vorschriften erlassen müssen. Anstatt die Entscheidung dieser Frage für eine spätere Regelung offen zu lassen, habe der Rat sie dahin beantwortet, daß den Rohzukkerfabrikanten kein Ausgleichsbetrag gewährt werden solle.

b) Verletzung von Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages sowie des Gleichheitsgrundsatzes

Die angefochtene Regelung verletze die genannte Vorschrift und den Gleichheitsgrundsatz, da sie die Rohzuckerfabriken in den Mitgliedstaaten, die jedenfalls als gleichartige Unternehmen angesehen werden könnten, unterschiedlich behandle. Die unterschiedliche Behandlung liege

— *zum einen* darin, daß die Verordnung Nr. 769/68 für die Erhebung der Ausgleichsabgabe und die Zahlung des Ausgleichsbetrages allein auf die Unterschiede bei *Weißzucker* abstelle; die endgültige Fassung dieser Verordnung weiche in diesem Punkt von den Entwürfen ab;

— *zum zweiten* darin, daß die Verordnung unterstelle, daß das Verhältnis zwischen altem und neuem Rohzukkerpreis immer das gleiche sei wie das zwischen altem und neuem Weißzuckerpreis;

— *zum dritten* darin, daß die Verordnung Ausgleichsbetrag und Ausgleichsabgabe von unterschiedlichen Bezugspunkten abhängig mache: von den *Interventionspreisen* im einen Falle und vom *Richtpreis* im anderen (oder genauer: vom abgeleiteten Interventionspreis, vermehrt um den Unterschied zwischen Interventionspreis und Richtpreis); diese Regelung sei daher für Ausgleichsabgabe und Ausgleichszahlung unterschiedlich.

Der *Beklagte* entgegnet im wesentlichen folgendes:

a) Verletzung von Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67

Die frühere deutsche Zuckermarktordnung habe Festpreise für Zucker vorgesehen, zu deren Einhaltung die Hersteller und Händler verpflichtet gewesen seien, während das EWG-Preissystem für diesen Sektor einen Preisrahmen aufstelle, der für die Hersteller und Händler nicht obligatorisch sei und innerhalb dessen das tatsächliche Preisniveau weitgehend vom Markt abhänge. Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 habe nicht die Frage entschieden, für welche neuen Preise (Interventionspreis, abgeleiteter Interventionspreis und Richtpreis) die Ausgleichsmaßnahmen hätten erlassen werden müssen.

Unter diesen Umständen sei es zulässig gewesen, für den Übergang der „Niedrigpreisländer" auf die neue Marktordnung den unteren Preis dieses Rahmens, nämlich den Interventionspreis, dagegen für die Hochpreisländer den oberen Preis dieses Rahmens, nämlich den Richtpreis, bei der Festlegung der Voraussetzungen, unter denen ein Ausgleich erfolgen muß, in Betracht zu ziehen. Gerade das habe die Verordnung Nr. 769/68 in den Artikeln 1 und 2 Absatz 1 getan.

In der letztgenannten Vorschrift habe der Rat die Voraussetzungen für die Gewährung eines Ausgleichsbetrages nicht nur für Weißzucker, sondern auch für Rohzucker festgelegt. Die Wahl des berücksichtigten Kriteriums könne nicht aufgrund der Verordnung Nr. 1009/67 beanstandet werden, um so weniger, als Artikel 37 dieser Verordnung dem Rat einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung der Einzelheiten lasse. Da im übrigen der deutsche Rohzuckerpreis entgegen der Behauptung der Klägerin nicht höher gewesen sei als der maßgebliche EWG-Preis, sei der Rat nicht gehalten gewesen, besondere Bestimmungen für diesen Fall zu treffen. Schließlich entspreche die beanstandete Regelung dem Vorschlag der Kommission, deren Konzeption im wesentlichen nicht geändert

worden sei. Das Vorbringen der Klägerin sei im übrigen für die Entscheidung der Streitfrage unerheblich.

b) Verletzung von Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages sowie des Gleichheitsgrundsatzes

— Die beanstandete Regelung unterstelle keineswegs, daß das Verhältnis zwischen altem und neuem Rohzukkerpreis immer genau das gleiche sei wie das zwischen altem und neuem Weißzuckerpreis. Es verstehe sich allerdings von selbst, daß der Rohzukker einen um die Spanne für die Verarbeitung in Weißzucker geringeren Preis habe und daß diese Verarbeitungsspanne, auch wenn sie pauschal oder nach Durchschnittswerten festgelegt sei, keine erheblichen Unterschiede von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat aufgewiesen habe.

— Jeder Vergleich müsse von richtigen Grundlagen ausgehen. Wenn man, anstatt beim Weißzucker den alten Preis dem neuen Richtpreis und beim Rohzucker den alten Preis dem neuen Interventionspreis gegenüberzustellen, richtig vorgehe und beim Rohzucker wie auch beim Weißzucker den alten nationalen Preis mit dem entsprechenden oberen Preis des EWG-Preisrahmens vergleiche, so werde die Klägerin Mühe haben, einen Mitgliedstaat zu entdecken, in dem das Verhältnis zwischen altem und neuem Preis beim Rohzucker umgekehrt gewesen sei wie das beim Weißzucker.

— Wenn die alten Preise mit zwei verschiedenen neuen Preisen verglichen worden seien, je nachdem ob es sich um die Ausgleichsabgabe oder um die Zahlung des Ausgleichsbetrages handle, so sei dies die logische Konsequenz der Struktur der gemeinsamen Marktorganisation, die das Festpreissystem durch das System eines Preisrahmens ersetzt habe. Der Rat habe keine Diskriminierung begangen, da er bei allen alten Preisen, die innerhalb dieses Preisrahmens lagen, keine Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen habe und sowohl für Weißzukker als auch für Rohzucker den unteren und den oberen Rahmen berücksichtigt habe. Die von der Klägerin für ihre Auffassung angeführten Beispiele seien im übrigen hypothetischer Natur und daher nicht geeignet, einen Ermessensmißbrauch zu beweisen.

Die *Klägerin* untersucht zunächst die Struktur des früheren deutschen Preissystems und führt dann aus:

— Der frühere deutsche Preis sei mit dem heutigen Interventionspreis und nicht etwa mit dem Richtpreis zu vergleichen.

— Der Klägerin habe ein Verlust entstehen müssen, und gerade aus diesem Grund habe Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67 den Ausgleich eines solchen Verlustes vorgesehen.

— Der Rat selber habe in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 769/68 anerkannt, daß für diesen Ausgleich der Interventionspreis und nicht der Richtpreis maßgebend sein solle.

— Die Ungleichbehandlung ergebe sich im vorliegenden Falle daraus, daß die Rohzuckerhersteller der Hochpreisländer keinen Ausgleich erhielten, da er nach einer höheren Ausgangsbasis (Richtpreis) berechnet werde als der der Berechnung und Erhebung der Ausgleichsabgabe dienenden Basis (Interventionspreis).

Der *Beklagte* wendet ein, auf dem Zukkermarkt hätten marktwirtschaftliche Grundsätze wieder eingeführt werden sollen, daher sei es ausgeschlossen gewesen, den Rohzuckerfabriken der Hochpreisländer einen nach der unteren Grenze des gewählten Preisrahmens berechneten Ausgleich zu garantieren. Das wäre nur möglich gewesen, wenn der Rat von vornherein jede Abweichung des effektiven Preises vom Interventionspreis unterbunden hätte, wenn er sich also weiter an ein Festpreissystem gehalten hätte. Im übrigen würde das von der Klägerin genannte Kriterium dazu geführt haben, daß die in Betracht zu ziehenden Fabriken der Hochpreisländer den Unter-

schied zwischen Interventionspreis und Marktpreis zweimal erstattet bekommen hätten: einmal als Teil der Ausgleichszahlung, dann als Bestandteil des Marktpreises.

2. Zum Vorliegen eines Amtsfehlers

Die *Klägerin* macht geltend, bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dann, wenn es sich um eine Vorschrift mit Schutznormcharakter handle, liege unbestreitbar ein Amtsfehler vor. Gerade die zahlreichen Diskriminierungsverbote des Vertrages stellten aber Schutznormen dar.
Der Amtsfehler sei im vorliegenden Fall auf ein Verschulden des Rates zurückzuführen, denn das Problem der deutschen Zuckerfabriken sei ihm bei der Behandlung der Verordnung Nr. 769/68 bekannt gewesen. Ferner bestehe ein ursächlicher Zusammenhang zwischen diesem Amtsfehler und dem der Klägerin entstandenen Schaden, denn unterstelle man einmal, daß der Rat der Bundesregierung die erforderliche Ermächtigung erteilt habe, so hätte die Bundesregierung diese nicht ungenutzt lassen können, ohne gegen die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu verstoßen.
Dem Anspruch auf Ersatz des entstandenen Schadens stehe schließlich auch nicht entgegen, daß die Verordnung Nr. 769/68 bisher nicht aufgehoben wurde.
Die Klägerin untersucht in diesem Zusammenhang die Tragweite des Urteils des Gerichtshofes vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache Plaumann & Co. gegen die EWG-Kommission (Aussetzung von Zöllen), Rechtssache 25/62, Slg. 1963, 240.
Der *Beklagte* äußert sich zunächst zu diesem Punkt und führt sodann aus, da keine der von der Klägerin angeführten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verletzt sei und die Klägerin auch sonst nichts vorbringe, was einen Amtsfehler darstellen könne, entbehre der Vorwurf eines Amtsfehlers der Grundlage. Wenn aber kein Amtsfehler vorliege, könne auch von einem Verschulden des Rates keine Rede sein.
Für den ursächlichen Zusammenhang zwischen Amtsfehler und Schaden sei von Bedeutung, daß Artikel 2 der Verordnung Nr. 769/68 nur eine Ermächtigung der in Betracht kommenden Staaten zur Gewährung eines Ausgleichs vorgesehen habe. Der etwaige Schaden hätte daher auch dann entstehen können, wenn die Bundesrepublik, obwohl ihr die Ermächtigung zur Gewährung des streitigen Ausgleichs erteilt worden wäre, von dieser keinen Gebrauch gemacht hätte.
Hinsichtlich der Höhe des angeführten Schadens führt der Beklagte zunächst aus, schon die von der Klägerin gemachten Angaben erlaubten die Feststellung, daß ein großer Teil des angegebenen Bestandes am 30. Juni 1968 nicht mehr die Form von Rohzucker gehabt habe; er hält es dann für erforderlich, gegebenenfalls ein Sachverständigengutachten darüber einzuholen, ob der fragliche Schaden überhaupt entstanden ist und ob er ganz oder teilweise durch Maßnahmen der Klägerin hätte vermieden werden können.
Die *Klägerin* erwidert, die Spekulationen, die der Rat zu diesem Punkt möglicherweise anstelle, seien für den Ausgang des Rechtsstreits unerheblich. Das vom Beklagten verlangte Sachverständigengutachten erscheine ihr nutzlos, sie fürchte es jedoch nicht. Zu der Haltung, welche die deutsche Regierung bei Erteilung der streitigen Ermächtigung eingenommen haben würde, beruft sich die Klägerin auf das Zeugnis zweier seinerzeit politisch verantwortlicher Minister.

3. Zum angeführten Schaden

Die *Klägerin* macht geltend, aufgrund der angefochtenen Regelung ergebe sich ein Minderbetrag von 2,62 DM je 100 kg.
Der *Beklagte* ist dagegen der Auffassung, daß nach dieser Regelung der neue Preis für Rohzucker um 2,69 DM über dem alten Preis liege.
Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien betreffen im wesentlichen folgende Punkte:

a) die Höhe des alten deutschen Weißzuckerpreises, von dem sich der alte deutsche Rohzuckerpreis ableiten läßt (96,75 DM nach Meinung der Klägerin, 96,25 DM nach Meinung des Beklagten);

b) die Höhe der vom alten Weißzuckerpreis zur Berechnung des *Netto*preises für Rohzucker abzuziehenden Sackkosten (0,67 DM nach Auffassung der Klägerin, 1 DM nach Meinung des Beklagten).

Aufgrund dieser Meinungsverschiedenheiten gelangen die beiden Parteien zu zwei verschiedenen *alten Rohzucker-Nettopreisen* (für die Menge, aus der 100 kg Weißzucker gewonnen werden können) (die Klägerin errechnet 83,06 DM und der Beklagte 82,23 DM); dieser Preis wird überdies von beiden Parteien einem anderen Bezugswert gegenübergestellt. Während der Rat ihn mit dem neuen *Richt*preis vergleicht, vergleicht ihn die Klägerin mit dem neuen *Interventions*preis.

Entscheidungsgründe

1 Die Firma Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt beantragt mit ihrer am 13. Februar 1971 bei der Kanzlei eingereichten Klage nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag, den Rat zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, den er ihr angeblich zugefügt hat durch den Erlaß der Verordnung Nr. 769/68 vom 18. Juni 1968 über die Maßnahmen, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind (Amtsblatt 1968, L 143, S. 14). Sie verlangt vom Beklagten in erster Linie die Zahlung von 38 852,70 Rechnungseinheiten oder 155 411,13 DM, des Betrages, der bei Zugrundelegung des früheren deutschen Rohzuckerpreises dem entgangenen Gewinn entspreche. Hilfsweise verlangt die Klägerin Ersatz des ihr angeblich entstandenen Schadens in anderer Weise.

Zur Zulässigkeit

2 Der Beklagte hält die Klage für unzulässig und macht hierzu zunächst geltend, sie ziele in Wahrheit nicht auf den Ersatz eines durch einen Amtsfehler des Rates verursachten Schadens ab, sondern auf die Beseitigung der Rechtsfolgen der beanstandeten Regelung. Die Zulässigerklärung der Klage würde nach Meinung des Beklagten dem Rechtsschutzsystem des Vertrages, insbesondere Artikel 173 Absatz 2 EWGV, zuwiderlaufen, wonach Privatpersonen keine Anfechtungsklage gegen Verordnungen erheben können.

3 Der Vertrag hat die Schadensersatzklage der Artikel 178 und 215 Absatz 2 als selbständigen Rechtsbehelf mit eigener Funktion im System der Klagemöglichkeiten geschaffen und sie von Voraussetzungen abhängig gemacht,

die ihrem besonderen Zweck angepaßt sind. Sie unterscheidet sich dadurch von der Anfechtungsklage, daß sie nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme zum Ziel hat, sondern den Ersatz des Schadens, den ein Gemeinschaftsorgan in Ausübung seiner Befugnisse verursacht.

4 Der Rat hält den Hauptantrag ferner deshalb für unzulässig, weil er darauf hinauslaufe, die beanstandete Regelung nach den von der Klägerin angegebenen Kriterien durch eine Neuregelung zu ersetzen; das könne der Gerichtshof nicht anordnen.

5 Die Klägerin verlangt indessen mit dem Hauptantrag nur Schadensersatz, also eine Leistung, die sich nur ihr gegenüber auswirken soll. Diese prozeßhindernde Einrede ist daher zurückzuweisen.

6 Der Beklagte macht noch geltend, soweit dem Schadensersatzantrag stattgegeben werden sollte, sei der Gerichtshof genötigt, für die Schadensbemessung die Merkmale festzulegen, nach denen der Preisausgleich hätte vorgenommen werden müssen; damit greife er aber in die Ermessensbefugnis ein, die dem Rat beim Erlaß von Rechtsetzungsakten zustehe.

7 Die Bestimmung der bei der Berechnung des streitigen Ausgleichs anwendbaren Merkmale ist keine Frage der Zulässigkeit, sondern eine der Begründetheit der Klage.

8 Der Beklagte wendet schließlich noch ein, der Hilfsantrag sei unzulässig, weil sein Gegenstand unbestimmt sei und ihm jede Begründung fehle.

9 Ein auf irgendeine Schadensersatzleistung gerichteter Antrag ermangelt in der Tat der notwendigen Bestimmtheit, der Hilfsantrag ist deshalb als unzulässig anzusehen.

10 Die Klage ist daher nur im Hauptantrag zulässig.

Zur Begründetheit

11 Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft setzt zumindest die Unrechtmäßigkeit der angeblich schadenstiftenden Handlung voraus. Da es sich um einen Rechtsetzungsakt handelt, der wirtschaftspolitische Entscheidungen

einschließt, kann die Haftung der Gemeinschaft für den Einzelpersonen etwa durch diesen Akt entstandenen Schaden nach den Vorschriften von Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm ausgelöst werden. Daher hat der Gerichtshof in diesem Rechtsstreit in erster Linie das Vorliegen einer solchen Verletzung zu prüfen.

12 Aufgrund von Artikel 37 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1009/67, wonach der Rat die Bestimmungen über die Maßnahmen erläßt, die zum Ausgleich des Unterschieds zwischen den innerstaatlichen Zuckerpreisen und den ab 1. Juli 1968 geltenden Preisen erforderlich sind, ermächtigt die Verordnung Nr. 769/68 den Mitgliedstaat, in dem der Weißzuckerpreis höher ist als der Richtpreis, einen Ausgleichsbetrag für die Mengen Weißzucker und Rohzukker zu gewähren, die sich am 1. Juli 1968 um 0.00 Uhr auf seinem Hoheitsgebiet im freien Verkehr befanden. Die Klägerin weist darauf hin, daß diese Verordnung für die Niedrigpreisländer die Erhebung einer Abgabe auf die Zuckerbestände nur vorsehe, wenn die früheren Preise niedriger als der seit dem 1. Juli 1968 geltende Interventionspreis gewesen sind, und folgert hieraus, daß die Verordnung mit der Festlegung anderer Kriterien für den Ausgleichsanspruch der Zuckerhersteller in Mitgliedstaaten mit hohem Preisniveau gegen Artikel 40 Absatz 3 letzter Unterabsatz EWGV verstoße, wonach die gemeinsame Preispolitik auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen muß.

13 In der unterschiedlichen Regelung liegt keine Diskriminierung, weil sie die Folge des neuen Systems der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker ist, das keinen Festpreis kennt, sondern einen Höchst- und einen Mindestpreis und damit einen Preisrahmen vorsieht, innerhalb dessen sich das tatsächliche Preisniveau nach der Marktentwicklung einpendelt. Daher läßt sich einer Übergangsregelung, die davon ausging, daß der Preis über den Markt reguliert werden sollte, wenn die früheren Preise bereits innerhalb des gezogenen Rahmens lagen, und die deshalb die Erhebung von Ausgleichsabgaben nur in den Fällen vorschrieb, in denen der frühere Preis noch unter dem neuen Preisrahmen lag, und Ausgleichszahlungen nur zuließ, wenn die früheren Preise oberhalb dieses Rahmens lagen, die Rechtmäßigkeit nicht absprechen.

14 Außerdem hat der Rat im Hinblick auf die Besonderheiten der mit Wirkung vom 1. Juni 1968 eingeführten Regelung durch den Erlaß der Verordnung Nr. 769/68 den Erfordernissen von Artikel 37 der Verordnung Nr. 1009/67 Rechnung getragen.

15 Desgleichen ist das Vorbringen der Klägerin zurückzuweisen, daß die Verordnung Nr. 769/68 insofern gegen die Vorschriften von Artikel 40 des Vertrages verstoße, als die Berechnungsmethode für Ausgleichsabgabe und Ausgleichszahlung bei Rohzuckerbeständen von der für Weißzucker geltenden abgeleitet sei, was nach Auffassung der Klägerin eine Ungleichbehandlung der Rohzuckerhersteller bewirken kann. Zwar hat die Klägerin, gestützt auf hypothetische Beispiele, geltend gemacht, die gewählten Berechnungsmethoden führten für die Rohzuckerhersteller nicht notwendig zu einheitlichen Ergebnissen, sie hat jedoch nicht dargetan, daß dies auch am 1. Juli 1968 habe der Fall sein können.

16 Nach alledem ist die obengenannte Voraussetzung für die Schadensersatzklage nicht erfüllt, so daß diese abzuweisen ist.

Kosten

17 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klägerin ist mit ihrer Klage unterlegen.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 40, 173 und 215 Absatz 2,
aufgrund der Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967, insbesondere ihres Artikels 37 Absatz 1,
aufgrund der Verordnung Nr. 769/68 des Rates vom 18. Juni 1968,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unbegründet abgewiesen.

2. Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg, am 2. Dezember 1971.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 13. JULI 1971

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Zum Sachverhalt des Verfahrens, dem meine heutigen Schlußanträge gelten, ist folgendes zu bemerken.

Im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik wurde durch die Ratsverordnung Nr. 1009/67 vom 18. Dezember 1967 (Amtsblatt Nr. 308, S. 1) eine gemeinsame Marktordnung für Zucker geschaffen. Für sie ist eine Preisregelung kennzeichnend, mit deren Hilfe der landwirtschaftlichen Bevölkerung (genauer: den Zukkerrüben- und Zuckerrohrerzeugern) ein angemessenes Einkommen gesichert werden soll. Wie in anderen Marktordnungen gilt ein Preisrahmen, innerhalb dessen sich die Preise für Weißzucker und Rohzucker am Markt bilden sollen. Als obere Grenze sind Richtpreise vorgesehen. Auf ihr Niveau werden die Einfuhren angehoben, und zwar mit Hilfe von Abschöpfungen nach Maßgabe der Schwellenpreise, die aus den Richtpreisen unter Berücksichtigung der für den Transport in das entfernteste Verbrauchsgebiet anfallenden Kosten abzuleiten sind (Artikel 12 der Verordnung Nr. 1009). Die untere Grenze bilden die Interventionspreise. Damit die Marktpreise nicht unter sie absinken, sind die zuständigen staatlichen Stellen zum Zukkerankauf auf diesem Niveau verpflichtet und außerdem gehalten, Verkäufe auf dem Binnenmarkt nur zu Preisen über dem Niveau der Interventionspreise vorzunehmen (Artikel 9 und 10 der Verordnung Nr. 1009/67).

Diese Regelung, die frühere nationale Marktordnungen abgelöst hat, wird im wesentlichen seit dem 1. Juli 1968 angewandt. Da sie von den einst geltenden nationalen Marktordnungen und ihrem