richtshof innerhalb derselben Frist bezifferte Anträge zu unterbreiten.

4. Die Kostenentscheidung bleibt dem Endurteil vorbehalten.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Mai 1975.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 23. APRIL 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (ABl. L 106, S. 1), mit der sich der Gerichtshof bereits zu befassen hatte, führte ein System von Ausgleichsbeträgen ein, das durch Verordnung Nr. 1471/71 der Kommission vom 9. Juli 1971 (ABl. L 154, S. 26) auf Raps- und Rübsensamen erstreckt wurde. Diese Ausdehnung wurde damit begründet, daß sich eine Anwendung der Ausgleichsbeträge für Raps- und Rübsensamen „der neuen Ernte, deren Vermarktung am Anfang des Wirtschaftsjahres beginnt, als notwendig" erwiesen habe. Nachdem das System der Ausgleichsbeträge auf Frankreich ausgedehnt worden war, setzte die Kommission in der Verordnung Nr. 17/72 vom 31. Dezember 1971 (ABl. L 5, S. 1) die ab 3. Januar 1972 auf die fraglichen Erzeugnisse im Handel zwischen Frankreich und Drittländern anwendbaren Ausgleichsbeträge fest; es wurde die Gewährung von Ausgleichsbeträgen bei der Ausfuhr und eine entsprechende Erhebung bei der Einfuhr nach Frankreich vorgesehen. Mit Verordnung Nr. 144/72 vom 21. Januar 1972 (ABl. L 19, S. 1) erhöhte die Kommission diese Beträge ab 24. Januar. Mit Verordnung Nr. 189/72 vom 26. desselben Monats (ABl. L 24, S. 25) schaffte die Kommission jedoch mit Wirkung ab 1. Februar die Ausgleichsbeträge auf dem Gebiet der betreffenden Erzeugnisse mit folgender Begründung ab: „Angesichts der gegenwärtigen Marktsituation ist die Erhebung dieser Ausgleichsbeträge zur Vermeidung von Stö-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

rungen im Handel mit den (fraglichen) Erzeugnissen nicht mehr unbedingt notwendig".

Die Firma Comptoir National Technique Agricole, Paris, fühlt sich durch diese schlichte und einfache Abschaffung geschädigt, soweit dadurch laufende Verträge betroffen sind, und hat eine Schadensersatzklage gegen die Kommission angestrengt.

2. Es besteht ein mittelbarer Zusammenhang zwischen dem überwiegenden Teil des von der Klägerin behaupteten Schadens und der in Artikel 27 der Verordnung Nr. 136/66 des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. 172 vom 30. September 1966, S. 3025) für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Ölsaaten vorgesehenen „Beihilfe". Diese Form der Subventionierung durch die Gemeinschaft, die an das britische System der „deficiency payments" erinnert, wurde auf dem Sektor dieser Erzeugnisse anstelle einer Abschöpfung vorgesehen, da deren Einführung wegen des beträchtlichen Defizits, durch das die heimische Erzeugung pflanzlicher Fette im Gemeinsamen Markt gekennzeichnet war, nicht zweckmäßig erschien. Die Höhe des Zuschusses entspricht dem Unterschied zwischen dem Richtpreis und dem im allgemeinen niedrigeren Weltmarktpreis.

In der Klageschrift wird zwar der Schaden beziffert, jedoch nicht klar erläutert, worin er bestehen und welcher Zusammenhang zwischen ihm und der Abschaffung der Ausgleichsbeträge gegeben sein soll. In ihrer Erwiderung trägt die Klägerin indes vor, infolge der Erstarkung des französischen Frankens sei die Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr unentbehrlich gewesen, um dem französischen Unternehmer weiterhin den Schutz zu bieten, der mit der „Beihilfe" beabsichtigt gewesen sei; der behauptete Schaden sei ihr dadurch entstanden, daß sie wegen der Abschaffung der auf Erzeugnisse aus Drittstaaten erhobenen Ausgleichsbeträge einem verschärften — und ihrer Ansicht nach anomalen — Wettbewerb solcher Einfuhrerzeugnisse ausgesetzt worden sei: Für diese Erzeugnisse sei das Gleichgewicht nicht mehr wiederhergestellt worden, das durch die Währungsschwankungen und besonders durch die Schwäche des Dollars gegenüber dem französischen Franken gestört worden sei, gerade in deren Folge aber habe sich die in dem bereits genannten Artikel 27 vorgesehene Beihilfe in der Praxis teilweise als wirkungslos erwiesen.

Entgegen der Ansicht der Beklagten möchte ich vorweg festhalten, daß die Klage hinsichtlich des insoweit geltend gemachten Schadens nicht allein deshalb unzulässig ist, weil die Klageschrift zu diesem Punkte unergiebig ist. Denn es trifft nicht zu, daß in der Klageschrift jeder Hinweis auf die Umstände fehlte, die dann in der Erwiderung genauer beschrieben wurden und die die Klägerin als Auslöser und als ursächlich für den behaupteten Schaden ansieht.

Was allerdings die Begründetheit der Klage anlangt, scheint es mir zunächst schwer vorstellbar, daß die Kommission wegen der behaupteten Minderung des Handelswertes der Waren, für die der Klägerin im Wege der Vorausfestsetzung eine Beihilfe bewilligt worden war, eine Haftung trifft, auch wenn diese Minderung in der Gemeinschaft die Folge einer auf wirtschaftspolitische Überlegungen gestützten Maßnahme gewesen sein mag, wie dies bei der Aufhebung der Ausgleichsbeträge, um die es hier geht, zweifellos der Fall war.

Die Klägerin irrt, wenn sie meint, bei den im Zusammenhang mit den Währungsausgleichsbeträgen getroffenen Maßnahmen der Gemeinschaft müßten der währungs- und der wirtschaftspolitische Aspekt auseinandergehalten werden. Zwar trifft es zu, daß sich die Auswirkungen der Währungsmaßnahmen auf die Warenpreise in einer bloßen rechnerischen Anpassung erschöpfen können, die jede Ermessensbefugnis ausschließt, doch trifft es ebenso zu, daß die Ausgleichsbe-

träge nicht automatisch in jedem Fall angewendet werden, in dem sich eine derartige Inzidenz feststellen läßt, sondern nur dann, wenn diese „zu Schwierigkeiten führen würde", wie es in der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 ausdrücklich heißt; zudem muß es sich um Schwierigkeiten handeln, die nicht bloß den einzelnen Unternehmer, sondern das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation und insbesondere das Preissystem und die Interventionsmechanismen berühren. Sobald diese Gefahr gebannt ist, sind die Ausgleichsbeträge daher abzuschaffen, auch wenn von den Währungsschwankungen weiterhin Wirkungen auf die Warenpreise ausgehen.

Unabhängig von dieser Überlegung gibt es weitere Gründe, die allein zur Abweisung der Klage ausreichen.

Da sich die Abschaffung des Ausgleichsbetrages nicht unmittelbar auf die Höhe des Verkaufspreises auswirkt, den der Inhaber einer Bescheinigung über die Vorausfestsetzung der Beihilfe verlangt, besteht kein unmittelbarer Ursachenzusammenhang zwischen dem aus dem verminderten Marktwert herrührenden etwaigen Schaden und dem Akt der Abschaffung. Außerdem hat die Klägerin nicht einmal dargetan, daß die Verträge über die zum Verkauf innerhalb der Gemeinschaft bestimmten Mengen, für die vorher eine Beihilfe festgesetzt worden war, entgegen der wohl üblichen Praxis erst nach dieser Festsetzung abgeschlossen worden sind.

Schließlich bezeichnet die Klägerin selber die von ihr gewählte Art der Schadensberechnung als etwas abstrakt; sie multipliziert nämlich die Menge, für die ihr Vorausfestsetzungsbescheide erteilt worden sind, mit dem abgeschafften Ausgleichsbetrag. Eine solche Berechnungsweise wäre nur dann zulässig, wenn dargetan werden könnte, daß der innergemeinschaftliche Marktpreis genau um den Betrag des abgeschafften Ausgleichsbetrages gesunken ist und dieser Preisrückgang eine unmittelbare Folge der Abschaffung darstellt. Folgt man jedoch dem unbestrittenen Vortrag der Beklagten, daß der Preis für Rapsöl schon in den beiden Monaten vor der besagten Abschaffung einen plötzlichen Rückgang erfahren habe und die verschiedenen Preissenkungen bei diesem Erzeugnis vor und nach der Abschaffung der Ausgleichsbeträge die Preisrückgänge bei anderen Ölsorten widerspiegelten, so läßt sich ein Ursachenzusammenhang zwischen dem Vorgehen der Kommission und der Minderung des Rapsölhandelswertes nicht mit Sicherheit feststellen.

Die Klage ist daher insoweit zur Abweisung reif, sei es, weil der Eintritt eines Schadens überhaupt nicht bewiesen ist, oder sei es — falls der Marktpreis innerhalb der Gemeinschaft gesunken ist —, weil der erforderliche Ursachenzusammenhang zwischen der Maßnahme der Kommission und diesem Schaden in keiner Weise dargetan ist.

3. Der andere Schadensposten ergibt sich aus der unterbliebenen Zahlung von Ausgleichsbeträgen bei der Ausfuhr von 8 000 t Ware, für die der Klägerin im Wege der vorherigen Festsetzung eine Erstattung bei der Ausfuhr nach Artikel 28 der bereits genannten Verordnung Nr. 136/66 des Rates bewilligt worden war. Insoweit soll sich der Schaden genau mit dem Ausgleichsbetrag decken, den der Exporteur bei Abschluß des Kaufvertrages einkalkuliert, aber für die Menge, für die ihm noch unter der Geltung der Ausgleichsbetragsregelung im Wege der Vorausfestsetzung eine Ausfuhrerstattung bewilligt worden war, nicht erhalten hat.

Die Kommission hält die Klage auch insoweit für unzulässig, weil der behauptete Schaden mit den nicht gezahlten Ausgleichsbeträgen vollkommen identisch sei, so daß die Schadensersatzklage letztlich als Klage auf Bewirkung einer angeblich geschuldeten Geldleistung zu werten sei. Die Kommission meint, zur Zulässigkeit einer Schadensersatzklage gehöre das Vorliegen eines Schadens, der nicht mit dem Verlust der finanziellen Vorteile

identisch sei, der mit der Abschaffung der Ausgleichsbeträge eintrete.

Der Gerichtshof hat jedoch wiederholt entschieden, daß die Schadensersatzklage gegenüber der Anfechtungsklage ein selbständiger Rechtsbehelf ist, weil sie nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme, sondern den Ersatz des von einem Organ bei seiner Tätigkeit dem einzelnen verursachten Schadens zum Ziel hat (Urteil 9 und 11/71, *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit und Grands Moulins de Paris* — Slg. 1972, 404). Anhand dieses Unterscheidungsmerkmales hat der Gerichtshof die Zulässigkeit einer Schadensersatzklage für den Fall bejaht, daß der behauptete Schaden für den einzelnen mit dem Betrag der Ausgleichsbeträge identisch war, den die Kommission nach Ansicht der Klägerin bei der Ausfuhr eines bestimmten Erzeugnisses hätte festsetzen müssen (Urteil 43/72, *Merkur* — Slg. 1973, 1069 und 1070), ebenso wie für den Fall, daß der behauptete Schaden genau dem Unterschiedsbetrag zwischen der nach geltendem Recht gewährten Subvention und der Subvention entsprach, die zu gewähren gewesen wäre, wenn die Regelung den Vorstellungen der Klägerin entsprochen hätte (Urteil Merkur — a.a.O.).

Auch wenn es sich um eine allgemeine normative Regelung handelt, ist bei der Prüfung der Frage, ob das Schadensersatzbegehren nicht im Ergebnis auf eine Anfechtung des angeblich schadensauslösenden Rechtsaktes hinausläuft, darauf abzustellen, wie sich die schadenstiftende Handlung und ihre Auswirkungen aus der Sicht des Klägers — und nicht aus allgemeiner Sicht — darstellen. Nach allem kann die Tatsache, daß sich der angebliche Individualschaden mit dem Betrag deckt, den die Klägerin möglicherweise geltend machen könnte, wenn der schadenstiftende Rechtsakt aufgehoben würde, meiner Ansicht nach im vorliegenden Fall nicht die Unzulässigkeit der Schadensersatzklage rechtfertigen, weil selbst ein der Klage stattgebendes Urteil allein zugunsten der Klägerin wirken und die von der Kommission durch allgemeine Regelung bewirkte Beseitigung der Ausgleichsbeträge unberührt lassen würde. Daher ist zu prüfen, ob die Klage in diesem Punkte begründet ist.

4. Zur Begründung ihres Begehrens macht die Klägerin vor allem geltend, Artikel 7 der Verordnung Nr. 974/71 des Rates sei verletzt worden. Die Vorschrift bestimmt: „Von der in dieser Verordnung vorgesehenen Ermächtigung darf nicht teilweise oder zeitweilig Gebrauch gemacht werden."

Es muß jedoch bemerkt werden, daß diese Vorschrift lediglich regelt, inwieweit die festgesetzten Ausgleichsbeträge, sofern solche auf dem Sektor der betreffenden Erzeugnisse gelten, anzuwenden sind, und der Kommission sicher nicht die Befugnis nimmt, diese Ausgleichsbeträge abzuschaffen, falls die zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Marktordnung erforderlichen Voraussetzungen, die unter den in der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 genannten Gesichtspunkten die Anwendung dieser Beträge rechtfertigen, nicht mehr erfüllt sind.

Die Klägerin ist überdies der Auffassung, die Kommission habe mit der Abschaffung der Ausgleichsbeträge die ihr vom Rat eingeräumte Ausführungsermächtigung überschritten.

Ich möchte jedoch bemerken, daß die Ausgleichsbeträge als reine Übergangsmaßnahmen dazu bestimmt waren, in einer Zeit, in der das internationale Währungssystem von festen zu schwankenden Wechselkursen übergegangen war, das Schlimmste zu verhüten. Es besteht kein Zweifel, daß das System der Währungsausgleichsbeträge auf mittlere oder lange Sicht die Einheit des Agrarmarktes erschüttert und Wettbewerbsverzerrungen heraufbeschworen hätte. Kurzfristig rechtfertigt sich ein solches System dagegen insofern, als es verhindert, daß jede Schwankung der Wechselkurse sofort auf die in Landeswährung ausgedrückten

Agrarpreise durchschlägt: Die in der Währung des ab- oder aufwertenden Landes ausgedrückten Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse bleiben unverändert, die Verordnung Nr. 974/71 des Rates ermächtigt jedoch zur Vermeidung von Störungen der Handelsströme vorübergehend den Staat, dessen Währung eine Höherbewertung erfahren hat, Ausgleichsbeträge bei der Einfuhr zu erheben und bei der Ausfuhr zu gewähren. Obwohl sie über einen langen Zeitraum hinweg angewendet wurden, müssen die Ausgleichsbeträge also immer als vom System abweichende Sondermaßnahmen gesehen werden; daher sind sie, solange das Gemeinschaftssystem noch nicht so weit entwickelt ist, daß sich die mit Währungsschwankungen und Ausgleichsbeträgen verbundenen Unzuträglichkeiten vermeiden lassen, nur insoweit gerechtfertigt, als sie zur Vermeidung von Schlimmerem unentbehrlich sind, als sie also der Gefahr entgegenwirken, daß die gemeinsamen Marktorganisationen durch Währungsschwankungen in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden.

Wenn die Anwendung der Ausgleichsbeträge nicht mehr unentbehrlich zur Vermeidung von Störungen im Warenverkehr der betreffenden Erzeugnisse ist, wenn also, um mit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates zu sprechen, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, zwar weiter besteht, ohne jedoch zu Schwierigkeiten zu führen, dann ist das Organ, das über die Anwendung der Ausgleichsbeträge auf dem Sektor der betreffenden Erzeugnisse zu entscheiden hat, auch ohne ausdrückliche Vorschrift unzweifelhaft zur Abschaffung der Beträge berechtigt.

5. Die Klägerin meint weiter, durch die schlichte und einfache Abschaffung der Beträge, mit denen sie gerechnet habe, als sie die Verpflichtung zum Verkauf von 8 000 t Waren nach Drittländern eingegangen sei, werde ihre berechtigte Erwartung enttäuscht und ihr wohlerworbener Anspruch auf Anwendung der im Zeitpunkt der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen geltenden Regelung vereitelt.

Wie der Gerichtshof früher bereits entschieden hat, sind die von der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführten Ausgleichsbeträge nicht dazu da, die einzelnen über die Ausfuhrerstattungen hinaus zusätzlich zu schützen; vielmehr stellen sie lediglich einen Ausgleich für die Unzuträglichkeiten dar, die Währungsschwankungen im Anschluß an die Aufgabe fester Wechselkurse für das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation mit sich bringen, wodurch es ermöglicht wird, die Einheitlichkeit der Agrarpreise und des Agrarmarktes zu erhalten (EuGH 24. Oktober 1973 — *Balkan*, 5/73 — Slg. 1973, 1109).

Ist aus der Tatsache, daß keine Rechtsvorschriften über eine vorherige Festsetzung der Ausgleichsbeträge vorhanden sind (eine Regelung übrigens, die der Ausgleichsfunktion dieser Beträge im Falle von Wechselkursschwankungen kaum gerecht würde, setzt diese doch voraus, daß sich die Beträge nach der tatsächlichen Währungslage im Zeitpunkt der Abwicklung des Geschäfts bestimmen, für das sie gezahlt werden), und auch keine besonderen Übergangsvorschriften bestehen, allgemein zu folgern, daß die Unternehmer sich in keinem Fall auf die ihnen günstigere Regelung berufen können, die bei Eingehung ihrer Verbindlichkeit in Kraft war?

Der allgemeine Grundsatz, daß Gesetzesänderungen, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Sachverhalte anwendbar sind (Urteil 1/73, *Westzucker* — Slg. 1973, 723) erfährt eine Einschränkung von Rechts wegen nur in besonders gelagerten Fällen, in denen sogenannte wohlerworbene Rechte zu berücksichtigen sind. In einem solchen Falle braucht der Berechtigte die Befriedigung seines Anspruchs

nicht unter dem Gesichtspunkt der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft zu suchen; vielmehr kann er die Erfüllung einer Verbindlichkeit verlangen, die das Gesetz selber begründet. Handelt es sich dagegen um eine Neuregelung, die bloßen Erwartungen zuwiderläuft, ohne Rechte zu verletzen, so stellt sich die Frage der außervertraglichen Haftung der öffentlichen Hand für die den Bürgern daraus erwachsenen Schäden nur dann, wenn der Schaden grundlos zugefügt wird und in unmittelbarem Zusammenhang mit einem rechtswidrigen Verhalten der Gemeinschaft steht.

Im Unterschied zur Erwartung, die im rein Subjektiven wurzelt, auch wenn sie an einen von der Verwaltung geschaffenen Sachverhalt oder an deren Verhalten anknüpft, muß sich das wohlerworbene Recht unmittelbar aus dem für das betreffende Gebiet geltenden objektiven Recht herleiten lassen. Wie wir indes gesehen haben, dienten die Ausgleichsbeträge nicht dazu, den Unternehmern über die anderen zu ihren Gunsten im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Hilfsmaßnahmen hinaus zusätzlichen Schutz zu bieten; vielmehr waren sie dazu bestimmt, diese Organisationen trotz der Währungsschwankungen, die ihr Funktionieren zu gefährden drohten, mehr oder weniger funktionsfähig zu erhalten.

Damit der Ausgleichsbetrag seinem Zweck, die durch die Währungsschwankungen aufgetretenen Störungen zu beseitigen, im Interesse des Funktionierens der gemeinsamen Agrarmarktorganisation und nicht im unmittelbaren Interesse einzelner gerecht werden kann, muß er den Unterschied zwischen der dem Internationalen Währungsfonds erklärten Parität der betreffenden Währung und dem tatsächlichen Wechselkurs dieser Währung ausgleichen können, der normalerweise anhand der Verhältnisse zur Zeit der Durchführung des Geschäfts zu ermitteln ist, für das der Ausgleichsbetrag gewährt wird (so das auf der Grundlage der Verordnung Nr. 974/71 vom 12. 5. 1971 angewandte System, das bis zu seiner grundlegenden Änderung durch die Verordnung Nr. 1112/73 vom 30. 4. 1973 in Kraft geblieben ist). Im Gegensatz zu den Erstattungen bei der Ausfuhr wäre die vorherige Festsetzung des Ausgleichsbetrages nicht das geeignetste Mittel, um die funktionsgerechte Entfaltung dieses Systems sicherzustellen, denn angesichts der raschen Änderungen, denen die Wechselkurse unterliegen, könnte die vorherige Festsetzung für die Unternehmer Verluste oder ungerechtfertigte Spekulationsgewinne mit sich bringen. Auch ist die unterschiedliche Zielsetzung zwischen der Ausfuhrerstattung und dem Ausgleichsbetrag zu berücksichtigen: Die Erstattung soll den Unterschied zwischen dem höheren Gemeinschaftspreis und dem Weltmarktpreis ausgleichen; der Ausgleichsbetrag dagegen diente seinerzeit dazu, das Gefälle zwischen der amtlichen Parität der betreffenden Währung und ihrem tatsächlichen Wechselkurs gegenüber dem Dollar zu beseitigen, soweit dies für das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen erforderlich war. Wir haben es also mit ganz und gar verschiedenen und voneinander unabhängigen Maßnahmen zu tun; deshalb ist es mangels ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift nicht angängig, im Wege der Auslegung einen echten Anspruch auf Zahlung eines Ausgleichsbetrages aus der bloßen Tatsache herzuleiten, daß dem Unternehmer im Vorausfestsetzungsverfahren eine Ausfuhrerstattung bewilligt worden ist.

Vorbehaltlich ausdrücklicher Bestimmung, wie sie die Kommission später ganz allgemein für den Getreidesektor durch die Verordnung Nr. 837/72 vom 24. April 1972 (ABl. L 98, S. 10) traf, durch die ein Anspruch auf Anwendung der früheren Regelung für den Fall begründet wurde, daß die Ausgleichsbeträge zu Ungunsten der Unternehmer geändert wurden, kann deshalb aus der vorherigen Festsetzung der Ausfuhrerstattung kein Anspruch auf Gewährung der im Zeitpunkt dieser Vorausfestsetzung geltenden Ausgleichsbeträge hergeleitet werden,

weil sich dies mit der eigentlichen Funktion der Ausgleichsbeträge nicht vereinbaren läßt.

Das geschilderte System steht sonach der Annahme entgegen, daß aufgrund der hier einschlägigen Vorschriften ein Anspruch auf Gewährung des Währungsausgleichsbetrages entstanden ist, der im Zeitpunkt der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung anwendbar war.

6. Somit bleibt zu prüfen, ob das allgemeine Gebot des Vertrauensschutzes und — damit verbunden — der Verkehrssicherheit vorliegend die Feststellung rechtfertigt, daß sich die Kommission einen Pflichtverstoß hat zuschulden kommen lassen, der eine Haftung für die daraus entstandenen Schäden begründet, weil sie auf dem Öl- und Fettsektor die Ausgleichsbeträge abgeschafft hat, ohne Übergangsvorschriften zum Schutz der Interessen derjenigen Unternehmer vorzusehen, die berechtigterweise auf die Fortgeltung des im Zeitpunkt des Abschlusses eines Kaufvertrages anwendbaren Ausgleichsbeträge vertrauen durften.

Zwar weist das Problem, das sich uns somit stellt, Ähnlichkeiten mit dem Fragenkreis auf, mit dem wir uns in der durch Urteil vom 18. März 1975 entschiedenen Rechtssache 78/74, *Deuka,* zu befassen hatten, doch ist es durchaus anders gelagert, da vorliegend, wie wir gesehen haben, im Gegensatz zu der Ansicht, die sich in jenem Fall vielleicht halten ließ, angesichts der vom Rat getroffenen Grundregelung sicherlich keine Rede davon sein kann, daß sich aus der Verordnung, die geändert bzw. aufgehoben wurde, wohlerworbene Rechte herleiten lassen. Dagegen ist zuzugeben, daß der Gerichtshof unter Berücksichtigung der Rechte, die im Rahmen der früher für die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen geltenden Regelung aus der Erfüllung der vom Gemeinschaftsrecht aufgestellten Formerfordernisse erwuchsen, im Wege einer berichtigenden Auslegung die Gültigkeit der seinerzeit zur Prüfung stehenden Verordnung feststellen und den einschlägigen Bestimmungen einen Sinn beilegen konnte, der die Wahrung etwaiger wohlerworbener Rechte ermöglichte und es der Kommission zur Rechtspflicht machte, diese Rechte zu beachten.

7. Wird eine Klage auf Ersatz eines zu Unrecht erlittenen Schadens erhoben, so setzt die Anerkennung eines schützenswerten subjektiven Interesses zunächst voraus, daß sich dieses Interesse mit der Zielsetzung der Verordnung vereinbaren läßt, aus der der Schaden hergeleitet wird.

Ist dies zu bejahen, so muß weiter geprüft werden, ob die Kommission dadurch, daß sie sich über dieses Interesse hinweggesetzt hat, einen Rechtssatz oder einen Rechtsgrundsatz verletzt hat, der geeignet ist, die Haftung der Gemeinschaft für einen etwaigen Schaden auszulösen.

Die erste Frage kann nicht allein mit Begründungen verneint werden wie: Die Ausgleichsbeträge bei der Ausfuhr hätten ohne ihr notwendiges „Pendant", die Ausgleichsbeträge bei der Einfuhr, keinen Sinn mehr, oder: Die Abschaffung müsse, wenn sie erst einmal beschlossen sei, unverzüglich in die Tat umgesetzt werden. Denn diese Erwägungen schließen nicht von vornherein aus, daß diejenigen Sachverhalte unberührt bleiben, die auf vor Erlaß der neuen Regelung unwiderruflich abgeschlossenen Rechtsgeschäften beruhen. Bereits vor Erlaß der Verordnung Nr. 837/72, die ganz allgemein auf den Schutz der Erwartungen der Betroffenen im Falle einer Änderung der Ausgleichsbeträge zu ihren Ungunsten abzielte, indem sie die Anwendung des Ausgleichsbetrages bei der Ausfuhr ermöglichte, der in dem betreffenden Mitgliedstaat am Tage der Vorausfestsetzung der Erstattung galt, traf die Kommission Vorkehrungen, um zu vermeiden, daß die Änderung der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses geltenden Regelung für die Unternehmer nachteilige Folgen mit sich brachte. Zu diesem Zweck ergriff sie eine

Reihe von allgemeinen und von Spezialmaßnahmen, um die Interessen und Erwartungen der Unternehmer im Falle einer ihnen nachteiligen Änderung der Währungsausgleichsbeträge zu schützen. Dies beweist, daß derartige Maßnahmen nicht grundsätzlich unvereinbar mit Maßnahmen zur Änderung oder Abschaffung der Ausgleichsbeträge sind. Ich möchte in dieser Hinsicht an die Verordnung Nr. 1013/71 der Kommission vom 17. Mai 1971 (ABl. L 110, S. 8) erinnern, welche die Anwendungsmodalitäten der Verordnung Nr. 974/71 des Rates über die Einführung von Ausgleichsbeträgen regelt. In dieser Verordnung nimmt die Kommission Verträge, die spätestens zwei Tage vor Inkrafttreten dieser Anwendungsverordnung abgeschlossen wurden, von der Erhebung des Ausgleichsbetrages bei der Einfuhr aus, falls dieser andere wirtschaftliche Folgen haben würde, als sie ohne die Währungsmaßnahmen eingetreten wären.

Nach den diesem Rechtsstreit zugrundeliegenden Ereignissen trug die Kommission im Anschluß an die Einführung eines für den Sektor der uns interessierenden Erzeugnisse bestimmten Sondersystems von Differenzbeträgen, die bei der Verarbeitung oder der Ausfuhr von Raps- und Rübsensamen erhoben oder gewährt wurden, um die Inzidenz der von den einzelnen Mitgliedstaaten praktizierten Wechselkurse auf die Preise dieser Saaten auszugleichen, durch Verordnung Nr. 2041/73 vom 27. Juli 1973 (ABl. L 207, S. 33) der Tatsache Rechnung, daß der Differenzbetrag infolge der am 4. Juni 1973 in Kraft getretenen allgemeinen Neuordnung der Ausgleichsbetragsregelung nicht mehr dem Verhältnis der Währung des jeweiligen Mitgliedstaates zum US-Dollar entsprach und ein Unternehmer, dem vor Inkrafttreten des neuen Differenzbetragssystems im Wege der Vorausfestsetzung eine Beihilfe oder eine Erstattung bewilligt worden war, wegen der Entwicklung, die der Dollar im Zeitpunkt des Übergangs von dem einen zum anderen System durchgemacht hatte, einen Schaden zu erleiden drohte. Aus diesen Gründen erklärte die Kommission auf Antrag der Betroffenen den früheren Differenzbetrag für anwendbar, falls für das betreffende Geschäft vor dem Inkrafttreten der durch die Verordnung Nr. 1356/73 des Rates (ABl. L 141, S. 28) eingeführten Neuregelung die vorherige Festsetzung der Erstattung oder der Beihilfe beantragt worden war.

Die Verordnung Nr. 1608/74 der Kommission vom 26. Juni 1974 (ABl. L 170, S. 38) eröffnete dann die Möglichkeit, einzelfallbezogen der besonderen Lage des jeweiligen Unternehmers Rechnung zu tragen, um den Schaden abzuwenden, den einzelne infolge der Währungsmaßnahmen bei der Erfüllung früher eingegangener vertraglicher Verpflichtungen zu erleiden drohten, weil die Währungsereignisse größere Belastungen bei der Einfuhr oder bei der Ausfuhr für sie mit sich brachten. Die durch diese Verordnung geschaffene Neuregelung wurde mit rückwirkender Kraft seit dem 4. Juni des Vorjahres zugunsten der Unternehmer angewendet.

Diese verschiedenen Beispiele zeigen, daß die Kommission das im vorliegenden Fall aufgeworfene Problem sehr wohl erkannt und mehrfach unter Billigkeitsgesichtspunkten, auf die in den erwähnten Verordnungen ausdrücklich abgestellt wird, zu lösen versucht hat. Die Tatsache, daß die Kommission in unserem Falle reinen Billigkeitsgründen nicht Rechnung getragen hat, genügt aber, wie auf der Hand liegt, nicht zur Begründung ihrer außervertraglichen Haftung, weil diese nicht durch jedes beliebige schädigende Verhalten, sondern nur durch ein rechtswidriges Verhalten ausgelöst wird. Da es sich hier aber um einen Schaden aus einem Rechtsetzungsakt handelt, der unter anderem auf wirtschaftspolitischen Wertungen beruht, setzt die Haftung der Gemeinschaft eine besonders qualifizierte Verletzung voraus.

8. Es besteht kein Zweifel, daß die Interessen einzelner, auch wenn es sich um eine zahlenmäßig große Gruppe handelt,

zurückstehen müssen, wenn das öffentliche Interesse dies verlangt. Läßt sich jedoch, wenn es, abgesehen von einer Entlastung des Haushalts, weder erforderlich noch zweckmäßig ist, Individualinteressen zu opfern und legitime Erwartungen zu enttäuschen, die Existenz eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts bejahen, der es den Gemeinschaftsorganen zur Pflicht macht, Vorkehrungen zum Schutz dieser Interessen zu treffen? Ich halte es für gewagt, auf eine so weitreichende Frage eine allgemeingültige Antwort geben zu wollen. Die Frage läßt sich sachdienlicher und angemessener beantworten, wenn sie für einen fest umrissenen Sachbereich gestellt und unter Berücksichtigung der Umstände behandelt wird, die bei dem Erlaß einer Regelung, durch die eine bestehende Regelung geändert wird, eine Rolle spielen.

Um möglichst fallbezogen zu bleiben, empfiehlt es sich, auf die beim Erlaß der fraglichen Verordnung Nr. 189/72 der Kommission maßgeblichen Erwägungen einzugehen, die durch die Ausführungen der Beklagten im Laufe dieses Rechtsstreits eine weitere Aufhellung erfahren haben. In dieser Verordnung wird festgestellt, die Anwendung der Ausgleichsbeträge auf dem betreffenden Gebiet sei zur Vermeidung von Störungen im Handel nicht mehr unbedingt erforderlich, weil, so hat die Kommission im Laufe des Rechtsstreits erläutert, 84 % der Gemeinschaftsproduktion abgesetzt oder so gut wie vermarktet seien. Die Ausgleichsbeträge sollen den Unternehmen nicht die mit Währungsschwankungen verbundenen Wechselkursrisiken abnehmen, sondern, wie bereits bemerkt, lediglich vermeiden, daß das System der Agrarpreise und insbesondere das Funktionieren der Interventionsmechanismen, gefährdet wird. Dies kann insbesondere durch spekulative Geschäfte bewirkt werden, die als Mittel dazu dienen, aus den zwischen den Staaten bestehenden Währungsdisparitäten Profit zu schlagen. Angesichts dieser Zielsetzung durfte die Kommission sich durchaus auf den Standpunkt stellen, daß von den geringen Restbeständen der noch zum Verkauf anstehenden innergemeinschaftlichen Ernte in dieser Hinsicht keine wirkliche Gefahr ausgehen konnte.

Indessen bestand die nach Feststellung der Kommission bereits vermarktete Gemeinschaftserzeugung zu mehr als 30 % aus Mengen, die zwar als verkauft angesehen werden konnten, weil für sie im Wege der Vorausfestsetzung Erstattungen bei der Ausfuhr oder Beihilfen bewilligt worden waren, die der Erwerber aber noch nicht ausgeliefert erhalten hatte. Wir wissen nicht, welcher Teil dieser Quote zum Export bestimmt war. Wie dem auch sei, wurde mit Bezug auf diesen restlichen Teil der Gemeinschaftsproduktion zwar dem Umstand Rechnung getragen, daß der festgesetzte Ausgleichsbetrag der Gemeinschaft seinen Zweck erfüllt hatte, doch wurde nichts unternommen, um den Erwartungen der Unternehmer gerecht zu werden, die Lieferverpflichtungen für die Mengen eingegangen waren, für die sie Bescheinigungen über die vorherige Festsetzung von Erstattungen erhalten hatten. Den Anspruch auf Gewährung von Ausgleichsbeträgen nur deshalb zu entziehen, weil dieser Teil der Gemeinschaftserzeugung, mag er nun groß oder klein gewesen sein, praktisch vom Binnenmarkt verschwunden war, erscheint schwerlich vereinbar mit den Grundsätzen der Fairneß und der Wahrung von Treu und Glauben, die das Verhalten der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgern bestimmen müssen.

In der Begründung der bereits erwähnten Verordnung Nr. 837/72, in der im Zuge der Änderung der Währungsausgleichsbetragsregelung der am Tage der Vorausfestsetzung der Erstattung bei der Ausfuhr gültige Ausgleichsbetrag für anwendbar erklärt wird, erkennt die Kommission ausdrücklich die grundlegende wirtschaftliche Tatsache an, daß die Unternehmer, für die eine Erstattung bei der Ausfuhr im voraus festgesetzt wird, bei ihrer Kalkulation nicht allein auf die Gewährung dieser Erstattung, sondern auch auf die

Gewährung der Währungsausgleichsbeträge abstellen.

Vergegenwärtigt man sich, daß, wie die Kommission ausgeführt hat, eine der Funktionen der Ausgleichsbeträge bei der Ausfuhr von Raps die Aufrechterhaltung der herkömmlichen Warenströme war, so mag es wenig folgerichtig erscheinen, daß anhand der von den Unternehmern im Zusammenhang mit den Vorausfestsetzungen bei der Ausfuhr eingegangenen Verbindlichkeiten die Erreichung dieses Ziels festgestellt und zugleich die Zahlung der Ausgleichsbeträge an diejenigen eingestellt wurde, die im Vertrauen auf diese Beträge die besagten Verkaufsverpflichtungen auf sich genommen hatten, aus deren Bestehen die Kommission dann Folgerungen zog, als sie den Beschluß faßte, die Ausgleichsbeträge abzuschaffen. Diese Geschäfte bezog die Kommission mit anderen Worten in ihre Überlegungen ein. Gerade weil sie getätigt worden waren, konnte die Kommission die Währungsausgleichsbeträge abschaffen. Spielten sie aber bei der Beurteilung der Absatzlage der Gemeinschaftsproduktion eine so entscheidende Rolle, daß sie die Abschaffung der Ausgleichsbeträge rechtfertigten, so ist daraus folgerichtig zu schließen, daß die Abschaffung nur die Erzeugnisse berühren durfte, die noch nicht vermarktet waren, nicht aber diejenigen, die bei der Entscheidung, es bestehe kein Bedürfnis mehr für die Gewährung von Ausgleichsbeträgen bei der Ausfuhr, als bereits vermarktet berücksichtigt worden waren.

Es besteht daher ein gewisser Widerspruch zwischen den tragenden Gründen der Verordnung und der Tatsache, daß der im Ergebnis zur Ausfuhr bestimmte Teil der Gemeinschaftsproduktion zwar insofern in die wirtschaftliche Gesamtbeurteilung einging, als er einen der Gründe für die Entscheidung lieferte, die Ausgleichsbeträge abzuschaffen, im übrigen aber unberücksichtigt blieb.

Ich beabsichtige selbstverständlich nicht, die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der von der Kommission beschlossenen Abschaffung der Ausgleichsbeträge auf dem Sektor der hier fraglichen Erzeugnisse in Zweifel zu ziehen. Dabei messe ich dem Umstand Bedeutung bei, daß fast die gesamte Gemeinschaftsernte des laufenden Wirtschaftsjahres so gut wie abgesetzt war und der Gemeinsame Markt auf diesem Sektor durch ein Defizit gekennzeichnet ist. Unser Problem liegt einfach darin zu klären, ob eine Haftung dadurch begründet wurde, daß die Ausgleichsbeträge (ohne daß dies zur Erreichung des mit der Aufhebungsverordnung verfolgten Zwecks notwendig gewesen wäre) auch für den Teil der Gemeinschaftsproduktion beseitigt wurden, der zwar praktisch aus dem Wirtschaftskreislauf ausgeschieden war (und dementsprechend auch von der Kommission bei ihrer Entscheidung über die Zweckmäßigkeit bzw. Notwendigkeit der Abschaffung der Währungsausgleichsbeträge berücksichtigt wurde), da insoweit bereits vertragliche Verpflichtungen bestanden und im Wege der Vorausfestsetzung Ausfuhrerstattungen bewilligt worden waren, aber mangels tatsächlicher Abwicklung der Ausfuhr noch nicht in den Genuß der Ausgleichsbeträge gekommen war.

Kann der Mangel an Folgerichtigkeit, der die Aufhebungsverordnung insofern kennzeichnet, als es mit den Erwägungen, die zu ihrem Erlaß führten, unvereinbar ist, daß Übergangsvorschriften zum Schutz der Erwartungen der Exporteure fehlen, denen im Wege der Vorausfestsetzung Ausfuhrerstattungen bewilligt worden waren, eine außervertragliche Haftung der Gemeinschaft gegenüber der Klägerin begründen?

Nach Ihrer ständigen Rechtsprechung könnte die Frage nur dann bejaht werden, wenn in diesem Verhalten eine besonders qualifizierte Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm zum Schutze einzelner zu erblicken wäre.

Besonders ins Gewicht fällt, daß das System der Währungsausgleichsbeträge Ausnahmecharakter aufweist, denn es stellt

an sich eine Abweichung vom Prinzip einheitlicher Preise in der Gemeinschaft dar und ist daher nur insoweit gerechtfertigt, als es zur Vermeidung der oben erwähnten Schwierigkeiten unerläßlich ist.

Das Fehlen von Übergangsmaßnahmen zur Wahrung der von der Klägerin geltend gemachten Interessen, deren Schutz, wie wir gesehen haben, nicht der eigentliche Zweck der Ausgleichsbeträge ist, stellt daher, so gesehen, offenbar keine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar.

In der Tatsache, daß eine reine, auf einer derartigen Ausnahmeregelung beruhende Erwartung nicht geschützt wurde, kann als solcher also noch kein widerrechtlicher Haftungsauslöser gesehen werden. Auch wenn unterstellt wird, daß der logische Widerspruch zwischen diesem unterlassenen Schutz und dem Grund, der zum Erlaß der schädigenden Verordnung führte, zu der Feststellung Veranlassung gibt, daß dieser Rechtsakt einen Gültigkeitsmangel aufweist, könnte doch keinesfalls eine außervertragliche Haftung der Gemeinschaft anerkannt werden, weil keine höherrangige Rechtsnorm zum Schutze einzelner verletzt ist.

In der Gemeinschaftsordnung ist streng zwischen der Fehlerhaftigkeit eines Rechtsaktes und seiner Eignung zur Begründung der außervertraglichen Haftung des betreffenden Rechtsetzungsorgans zu unterscheiden, da nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht jeder Rechtsmangel eine Haftung auslöst. Andernfalls würde die den einzelnen eröffnete Möglichkeit, vor diesem Gerichtshof Klage auf Ersatz des durch eine Gemeinschaftsverordnung entstandenen Schadens zu erheben, praktisch das gleiche Ergebnis zur Folge haben wie die Aufhebung des betreffenden Rechtsaktes und in Wirklichkeit darauf hinauslaufen, die in Artikel 173 des Vertrages aus Gründen der Rechtssicherheit aufgerichteten Schranken für Klagen von Privatpersonen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter zu umgehen.

Logische Unstimmigkeiten in einer Maßnahme allgemeiner Tragweite, wie wir sie in der Verordnung über die schlichte und einfache Abschaffung der Ausgleichsbeträge auf dem Sektor der betreffenden Erzeugnisse festgestellt haben, bedeuten, auch wenn unterstellt wird, daß sie die Gültigkeit der Maßnahme in Frage stellen, keine Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm, die zugleich dem besonderen Schutz der Rechtsstellung einzelner dient.

Die Schadensersatzklage der Klägerin kann daher nicht als begründet angesehen werden.

Deshalb ist die Klage abzuweisen. Die Kosten des Rechtsstreits sind von der Klägerin zu tragen.