

URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 15. DEZEMBER 1977 ¹

**Firma Gebrüder Dietz
gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften**

„Währungsausgleichsbeträge“

Rechtssache 126/76

In der Rechtssache 126/76

FIRMA GEBRÜDER DIETZ, Oberlindau 15, 6000 Frankfurt am Main, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Ehle, Feldmann und Wiemann, Köln, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Félicien Jansen, Gerichtsvollzieher, 21, rue Aldringen, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater G. Zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Schadensersatzes gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag
erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. O'Keefe,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

¹ - Verfahrenssprache: Deutsch.

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Parteivorbringen im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Klägerin, die deutsche Firma Dietz, ist ein im internationalen Zuckerhandel tätiges Unternehmen. Mit Vertrag vom 17. Dezember 1971 verkaufte sie an die italienische Firma Peccotta ca. 10 000 t Weißzucker, die in der Zeit von Januar bis Juni 1972 zu liefern waren (tatsächlich wurden nur 6 000 t geliefert).

Der vereinbarte Preis — 15 250 Lit/100 kg netto — war nach Maßgabe der Verordnung Nr. 2635/71 der Kommission vom 10. Dezember 1971 zur Änderung der Ausgleichsbeträge, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten festgesetzt wurden (ABl. L 273, S. 1), berechnet worden; diese Verordnung sah für Ausfuhren von Deutschland nach Italien einen Grenzausgleich in Höhe von 8,85 DM/100 kg vor.

Erst Ende Dezember 1971 entschloß sich Italien, von der Ermächtigung in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind, (ABl. L 106, S. 1) Gebrauch zu machen, d. h. „bei der Einfuhr ... Ausgleichsbeträge zu erheben [und] bei der Ausfuhr ... Ausgleichsbeträge zu gewähren“. Die Kommission zog daraus mit ihrer Verordnung Nr. 2887/71 vom 30. Dezember

1971 zur dritten Änderung der Verordnung Nr. 1013/71 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Verordnung Nr. 974/71 (ABl. L 288, S. 57) die Konsequenzen.

Die Klägerin ist der Ansicht, die neue Lage habe dazu geführt, daß der Ausgleichsbetrag, den sie in Deutschland für ihre Ausfuhren nach Italien erhalten habe, um den in Italien auf die Ware angewandten Ausgleichsbetrag verringert worden sei.

Den ihr dadurch entstandenen Schaden berechnet sie auf der Grundlage der Differenz zwischen dem um die Kosten erhöhten Einkaufspreis für die streitbefangenen 6 000 t (5 429 829,75 DM) und dem Verkaufspreis (4 891 806,65 DM), d. i. (538 023,10 DM). Der geltend gemachte Schaden (329 429,40 DM) ergebe sich aus der Differenz zwischen dem Währungsausgleich, den sie erhalten hätte, wenn das bei Vertragsschluß bestehende Ausgleichssystem weiter angewandt worden wäre (649 452,50 DM), und dem, den sie tatsächlich erhalten habe (320 052,50 DM). Die von ihr tatsächlich erlittene Einbuße entspreche der um den tatsächlich erhaltenen Grenzausgleich (320 052,50 DM) gekürzten Differenz zwischen dem Einkaufspreis der streitbefangenen 6 000 t und deren Verkaufspreis (538 023,10 DM), also 217 970,60 DM.

Dieser Sachverhalt führte zu einem innerstaatlichen Verfahren vor dem Bundesfinanzhof. Da die Klägerin nicht wußte, ob dieser dem Gerichtshof ihrer Anregung entsprechend eine Vorabentscheidungsfrage vorlegen werde, hat sie diese Klage erhoben, um den Eintritt der Verjährung nach Artikel 43 des Protokolls

über die Satzung des Gerichtshofs zu vermeiden.

Die Klage vom 23. Dezember 1976 ist am 24. Dezember 1976 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit am 7. Februar eingetragenen Zwischenstreitantrag hat die Kommission gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der EG eine prozeßhindernde Einrede erhoben.

Die Klägerin hat am 9. März 1977 zu dem Zwischenstreitantrag Stellung genommen.

Mit Beschluß vom 30. März 1977 hat der Gerichtshof die Entscheidung über die von der Beklagten erhobene Einrede dem Endurteil vorbehalten.

Das schriftliche Verfahren ist sodann ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

- a) die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin 329 429,40 DM nebst 6 % Zinsen seit dem 1. Oktober 1972 zu bezahlen;
- b) der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Sie regt an, der Gerichtshof möge zunächst feststellen, daß die Kommission ihr gegenüber zum Schadensersatz verpflichtet sei, und es den Parteien überlassen, sich über die endgültige Höhe des Schadens zu einigen; komme keine Einigung zustande, so solle der Gerichtshof entscheiden.

Die *Kommission* beantragt mit ihrem Zwischenstreitantrag,

- a) die Klage im Wege der Vorabentscheidung nach Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung als unzulässig abzuweisen;
- b) die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

Die *Kommission* beantragt in ihrer Klagebeantwortung,

- a) die Klage als unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet abzuweisen;
- b) die Klägerin zur Tragung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

Vorsorglich beantragt sie außerdem für den Fall, daß der Gerichtshof die Klage für zulässig halten und eine Haftung der Kommission bejahen sollte, dies in einem Zwischenurteil festzustellen und die Frage des Schadensumfangs einem späteren Verfahrensabschnitt vorzubehalten.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

Nach Ansicht der *Klägerin* ergibt sich der Schadensersatzanspruch nicht aus Maßnahmen nationaler Behörden (vgl. Rechtssache 46/75, IBC, Slg. 1976, 65), sondern aus einem Unterlassen der Kommission im Rahmen der Durchführungsbestimmungen zu Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71.

Die *Kommission* hält die Klage für unzulässig. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß die Schadensersatzklage nach Artikel 215 nicht dazu benutzt werden könne, innerstaatliche Maßnahmen anzugreifen, die zur Durchführung von Gemeinschaftsbestimmungen getroffen worden seien (vgl. u. a. Rechtssache 96/71, Haegeman, Slg. 1972, 1005; verbundene Rechtssachen 178 bis 180/73, Mertens, Slg. 1974, 383; Rechtssache 99/74, Société des Grands Moulins des Antilles, Slg. 1975, 1531; bereits zitierte Rechtssache 46/75, der vorliegenden Rechtssache sehr nahe verwandt;

verbundene Rechtssachen 67 bis 85/75, Lesieur Cotelle, Slg. 1976, 391). In all den Fällen, in denen vorgesehen sei, daß das Gemeinschaftsrecht von den Mitgliedstaaten auf den konkreten Einzelfall angewandt werde, müsse der einzelne, der sich durch diese konkrete Anwendungsmaßnahme geschädigt glaube, die Maßnahme selbst anfechten, wobei die Möglichkeit bestehe, die Frage der Gültigkeit im Wege des Vorabentscheidungsersuchens vorzulegen. Nur in dem Fall, in dem der geltend gemachte Schaden unmittelbar durch das Verhalten der Kommission verursacht worden sei, stehe die Klagemöglichkeit des Artikels 215 zur Verfügung.

Einen Sonderfall bilde allerdings die Rechtssache 43/72 (Merkur, Slg. 1973, 1055), in der der Klägerin der „lange Marsch“ durch die nationalen Instanzen erspart worden sei. Seien aber in dieser Rechtssache noch die Gesichtspunkte der Eigenständigkeit der Schadensersatzklage und die Frage des Rechtsschutzinteresses ausschlaggebend gewesen, so sei inzwischen das Problem der Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft maßgebend geworden.

Im vorliegenden Fall ergebe sich aus Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 und aus Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2887/71, daß für die Anwendung der Regelung über die Währungsausgleichsbeträge die Behörden der Mitgliedstaaten zuständig seien. Für die Zulässigkeit der Schadensersatzklage sei die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs erforderlich, um eine doppelte Entschädigung zu vermeiden (vgl. verbundene Rechtssachen 5, 7 und 13 bis 24/66, Kampffmeyer, Slg. 1967, 331, und Rechtssache 30/66, Becher, Slg. 1967, 385).

Was die Verjährungsunterbrechung angehe, so müsse Artikel 43 Satz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes entsprechend auf die Erhebung der Anfechtungsklage vor dem nationalen Gericht angewandt werden.

Eine im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens ergehende, der Klägerin günstige Entscheidung des Gerichtshofes würde zudem die Gemeinschaftsinstanzen zu gesetzgeberischen Konsequenzen veranlassen.

In den erwähnten verbundenen Rechtssachen 68 bis 85/75 habe außerdem der Gerichtshof in der Tatsache, daß die Beiträge von der Kommission festzusetzen seien, keinen Grund gesehen, die Klägerinnen nicht auf den innerstaatlichen Rechtsweg zu verweisen.

Die *Klägerin* erklärt dazu folgendes:

- Hätte die Kommission eine Ausnahme- oder Übergangsregelung erlassen, so hätte sich daraus ein unmittelbarer Anspruch der Klägerin ergeben; die Durchführung dieser Regelung durch die Behörden der Mitgliedstaaten wäre mehr technischer Natur gewesen.
- Die Ansicht der Kommission laufe darauf hinaus, daß die Möglichkeit einer Schadensersatzklage nur den Unternehmen zur Verfügung stehe, die den Schaden unmittelbar durch das Verhalten der Gemeinschaft erlitten hätten. Diese Unmittelbarkeit werde durch die erforderlichen konkreten Anwendungsmaßnahmen der nationalen Behörden zerstört. Der Gerichtshof habe in den Urteilen in den Rechtssachen 99/74 und 46/75 seine Zuständigkeit nur für Fälle verneint, in denen sich die Klage in Wirklichkeit gegen Maßnahmen der nationalen Behörden zur Durchführung von Gemeinschaftsbestimmungen richte. In allen Fällen hingegen, in denen die Ursache des Schadens in einem Handeln oder Unterlassen der Gemeinschaft gelegen habe — wobei es unerheblich gewesen sei, ob diese der Durchführung durch die Behörden der Mitgliedstaaten bedürft hätten oder nicht — habe der Gerichtshof seine Zuständigkeit bejaht.
- Für den Fall, daß die Kommission es in rechtswidriger Weise unterlasse,

eine Ausnahme- oder Übergangsregelung zu treffen, bestehe gemeinschaftsrechtlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine solche Regelung zu erlassen. Gegenstand des Verfahrens sei aber nicht die Frage, ob die Mitgliedstaaten im Rahmen des damals geltenden Systems etwa aus eigener Kompetenz berechtigt oder sogar verpflichtet gewesen seien, unbillige Härten durch nationale Maßnahmen auszugleichen.

- Das Verfahren nach Artikel 215 sei ein selbständiger Rechtsbehelf, und der Gedanke einer „Erschöpfung des nationalen Rechtswegs“ sei weder in der Verfahrensordnung des Gerichtshofes noch in den allgemeinen Grundsätzen verankert.

In ihrer Klagebeantwortung bemerkt die *Kommission* folgendes:

- Möge die Durchführung einer Ausnahmeregelung durch die mitgliedstaatlichen Behörden einfach oder schwierig sein, so bleibe sie doch ein Anwendungsakt des Gemeinschaftsrechts, der gegebenenfalls dazu führe, daß für den Betroffenen ein Schaden eintrete, oder der einen solchen Schaden verhindere.
- Man könne sich fragen, ob die Grenzziehung bei der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten nicht ein für allemal erfolgen müsse, eine Schadensersatzklage in solchen Fällen also unzulässig bleibe.

Die *Klägerin* macht in ihrer Erwiderung geltend, die Feststellung eines rechtswidrigen Unterlassens im Rahmen der Verordnung Nr. 974/71 sei der Zahlung einer höheren Erstattung (Währung) durch die Bundesrepublik Deutschland notwendigerweise vorgeschaltet. Die Auffassung der Beklagten, konsequent zu Ende gedacht, würde bedeuten, daß die Mitgliedstaaten aus eigener Kompetenz berechtigt seien, im Ausfuhrzeitraum auch ohne eine gemeinschaftsrechtliche Ermächtigung höhere Ausfuhrerstattungen (Währung) zu gewähren.

In ihrer Gegegenerwiderung bemerkt die *Kommission*, den Anspruch auf Zahlung einer Erstattung (Währung) müsse die Klägerin gegen die zuständigen nationalen Behörden vor den nationalen Gerichten verfolgen. Im Zuge dieses Verfahrens könne der Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsersuchens zu einer Entscheidung veranlaßt werden. Die Schadensersatzklage könne nicht die Funktion einer abstrakten Klage übernehmen, mit der die Feststellung der Ungültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts begehrt werden könne, durch deren Anwendung der einzelne einen Nachteil erlitten zu haben glaube.

B — Zur Begründetheit

Die *Klägerin* trägt vor, Grundlage des Schadensersatzanspruchs sei, daß es die Kommission unter Verletzung höherrangiger Normen des Gemeinschaftsrechts schuldhaft unterlassen habe, in die Verordnung Nr. 2887/71 oder in einen ergänzenden Rechtsakt eine Ausnahme- oder Übergangsregelung aufzunehmen, die die vor dem 19. Dezember 1971 geschlossenen Verträge schütze.

Diese Unterlassung stelle einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes dar (vgl. Rechtssache 74/74, CNTA, Slg. 1975, 533): Die Klägerin habe allen Grund gehabt, darauf zu vertrauen, daß Italien angesichts seiner währungspolitischen und wirtschaftlichen Situation von der Ermächtigung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 974/71 keinen Gebrauch machen werde. Die Behandlung Italiens „als Quasi-Drittland“ im Währungsausgleichssystem habe diesem Land mehr Vorteile als Nachteile gebracht (der gesamte Prozentsatz zwischen der alten Dollar/DM-Parität und der durch das Floaten ständig verlierenden neuen Parität sei unabhängig von der Entwicklung der DM/Lire-Parität durch eine Erstattung ausgeglichen worden). Italien habe sich daher ohne wirtschaftliche Notwendigkeit entschlossen, dem Währungsausgleichssystem beizutreten.

Die Klägerin habe aber auch darauf vertraut, daß ihr Vertrag im Falle einer Änderung des Systems durch eine Ausnahme- oder Übergangsregelung geschützt werde. Sie habe sich nicht selbst gegen die Wechselkursrisiken absichern können. Dies habe die Kommission in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2042/73 anerkannt („... während bei dem früheren System das Wechselkursrisiko gegenüber dem Dollar durch den Währungsausgleichsbetrag gedeckt war“). Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei die Haftung der Gemeinschaft begründet, wenn die Kommission von der Anwendung der Ausgleichsbeträge auf einem bestimmten Gebiet mit sofortiger Wirkung Abstand nehme, ohne Übergangsmaßnahmen zu treffen (vgl. die bereits zitierte Rechtsache 74/74, Randnummern 41 bis 43 der Entscheidungsgründe). Bei späteren Verordnungen habe die Kommission die Ausfuhrseite in die Übergangsregelung einbezogen. Im übrigen habe die erste Durchführungsverordnung zur Verordnung Nr. 974/71, die Verordnung Nr. 1013/71, eine Ausnahmeregelung für Altverträge vorgesehen.

Auch sei der Gleichheitsgrundsatz verletzt worden. Artikel 4 der Verordnung Nr. 2887/71 nehme zwar die Einfuhrverträge von dem System der Währungsausgleichsbeträge aus, nicht aber die Ausfuhrverträge. Das besagte System stelle jedoch eine Einheit dar. Die beiden fraglichen Länder gehörten zum Gemeinsamen Markt, und das Schutzbedürfnis des Exporteurs übersteige sogar dasjenige des Importeurs, der eventuell noch die Möglichkeit habe, seine Preise zu berichtigen. Die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes werde durch die Übergangsregelungen der späteren Verordnungen verstärkt.

Der Schaden in Höhe von 329 429,40 DM (dessen Berechnung oben wiedergegeben ist) sei der Klägerin zumindest in Höhe der tatsächlich erlittenen Einbußen zu ersetzen, also in Höhe von 217 970,60 DM (siehe ebenfalls oben).

Die *Kommission* nimmt zur Begründetheit der Klage nur hilfsweise Stellung und meint, daß die Voraussetzungen für eine Haftung der Gemeinschaft wegen Verletzung des Vertrauensschutzes nicht erfüllt seien.

Der Erlaß von Ausnahme- oder Übergangsvorschriften sei nämlich ein Rechtssetzungsakt, der eine wirtschaftspolitische Maßnahme enthalte, so daß die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfüge und eine Haftung nur bei Vorliegen einer qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm in Betracht komme.

Im vorliegenden Fall fehle zunächst die Unvorhersehbarkeit des Verhaltens der Kommission, da sie bereits in genau der gleichen Weise verfahren sei, als das System der Währungsausgleichsbeträge von der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden, später auch von Belgien und Luxemburg angewandt worden sei. Die Verordnung Nr. 974/71 enthalte eine für alle Mitgliedstaaten geltende Ermächtigung, von der sie jederzeit Gebrauch machen könnten, wenn die Währungsereignisse sie dazu veranlaßten. Die in Artikel 2 Absatz 3 enthaltene Saldierungsregelung für die Anwendung des Systems auf Geschäfte zwischen Mitgliedstaaten, die Ausgleichsbeträge anwendeten, sei bereits vor Dezember 1971 tatsächlich praktiziert worden. Ihre Anwendung durch Italien habe das System der Währungsausgleichsbeträge also keineswegs geändert.

Die Möglichkeit einer erweiterten Anwendung des Währungsausgleichssystems habe für die Klägerin besonders nahegelegen am 17. Dezember 1971, dem Tag vor dem Zusammentritt der Konferenz des sogenannten „Zehnerklubs“ in Washington.

Im übrigen habe sich die Ausnahmeregelung immer nur auf die Einfuhren in die den Ausgleichsbetrag anwendenden Mitgliedstaaten bezogen (vgl. die früheren Verordnungen Nr. 1013/71 und 1871/71).

Die Ausnahmevorschrift des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1013/71, wonach bestimmte „Einfuhren“ von der Anwendung der Ausgleichsbeträge ausgeschlossen seien, könne im vorliegenden Fall nicht als Argument dienen. Nach der vorletzten Begründungserwägung dieser Verordnung sei „die Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr“ auszuschließen. Vor allem sei aber festzustellen, daß in den Verordnungen zur Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge die Saldierung jeweils vorgenommen worden sei.

Ferner fehle es an Bestand und Verbindlichkeit von vor dem angeblich schädigenden Ereignis geschlossenen Verträgen. Der Nachweis, daß der Vertrag am 17. Dezember 1971 bestanden habe, sei nicht erbracht. Das neben den Eingangsstempel der Einfuhr- und Vorratsstelle gesetzte, mit einer Paraphe versehene Datum sei offenbar das vom 6. Januar 1972. Falls die Kommission auch hinsichtlich der Ausfuhrverträge zu einer Ausnahmeregelung verpflichtet gewesen sein solle, so bestehe kein Grund, für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs einer solchen Regelung weniger strenge Maßstäbe anzulegen, als dies für die Einfuhrverträge geschehen sei.

Auch an der Unvermeidlichkeit der Verluste bestünden Zweifel. Die Klägerin hätte den Vertrag auf Dollarbasis schließen und sich durch Devisentermingeschäfte absichern können, anstatt in Lire abzuschließen. Die Ausgleichsbeträge seien nicht eine Art Absicherung der Unternehmer gegen die Risiken einer Änderung der Währungskurse (vgl. Rechtssache 74/74).

In seinem Urteil in der Rechtssache 74/74 habe der Gerichtshof als weitere Haftungsvoraussetzung das Fehlen eines zwingenden öffentlichen Interesses an der Inkraftsetzung der Maßnahme ohne Übergangsregelung hervorgehoben. Dieses Erfordernis müsse im Zusammenhang mit dem Vertrauen der einzelnen gesehen werden. Im vorliegenden Fall habe die Änderung der bestehenden Re-

gelung infolge der Saldierungsregel des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 nicht die Erhebung eines Ausgleichsbetrags bei der Einfuhr aus Deutschland nach Italien zur Folge gehabt, sondern die Verringerung des bei der Ausfuhr aus Deutschland nach Italien zu gewährenden Ausgleichsbetrags.

Das öffentliche Interesse an der Ausnutzung der erteilten Ermächtigung sei identisch mit demjenigen gewesen, das zur Schaffung des ganzen Systems geführt habe, nämlich mit dem Interesse an der Aufrechterhaltung des einwandfreien Funktionierens des Gemeinsamen Marktes.

Die Billigkeitsmaßnahme des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1013/71, wonach für die Einfuhren in die Gemeinschaft eine Ausnahme für Altverträge vorgesehen sei, lasse keinen gegenteiligen Schluß zu. Für die Einfuhren aus Drittländern in die Gemeinschaft habe die Erhebung des Ausgleichsbetrags eine völlig neue Belastung bedeutet, durch die die Abwicklung der alten Verträge in unerwarteter Weise belastet worden sei. Dagegen sei es im Fall der Klägerin nur zur Verringerung eines gewährten Vorteils, nicht zur Auferlegung einer neuen finanziellen Belastung gekommen.

Was die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes betreffe, so habe die Klägerin nach wie vor einen Währungsausgleich bei der Lieferung nach Italien erhalten, wenn sich dessen Betrag auch verringert habe, während die aus Drittländern importierenden Unternehmer einer neuen Belastung ausgesetzt worden seien.

Zur Schadenshöhe habe der Gerichtshof in der Rechtssache 74/74 entschieden, daß ein Schaden, der über die durch die Abschaffung des Ausgleichsbetrags erlittene Einbuße hinausgehe, nicht geltend gemacht werden könne.

Die *Klägerin* führt in ihrer Erwiderung aus, der unterlassene Rechtsakt der Beklagten könne nicht als wirtschaftspolitische Maßnahme qualifiziert werden; es gehe nur um die Anwendung der Er-

mächtigung des Artikels 6 der Verordnung Nr. 974/71 unter den verfassungsrechtlichen und rechtlichen Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes, des Gleichheitsgrundsatzes der einwandfreien Verwaltungsführung und der Billigkeit.

Es sei zwar richtig, daß der Wortlaut der Begründungserwägungen sowie Artikel 4 der Verordnung Nr. 1013/71 nicht ausdrücklich besagten, daß die Ausgleichsbeträge für die Ausfuhren und damit die Abwicklung des Altvertrags bestehenblieben; dies sei jedoch eine notwendige Konsequenz der Altkontraktregelung. Es widerspräche dem Sinn und Zweck der Übergangsregelung des Artikels 4, wenn die Klägerin als Exporteurin auf Grund der Saldierungsregelung mit dem Grenzgleichgewicht belastet würde, der durch die Einfuhr nach Italien normalerweise anfallte.

Der Vertrag sei sehr wohl am 17. Dezember 1971 geschlossen worden. Die Registrierung des Vertrags bei der Einfuhr- und Vorratsstelle sei vorsorglich erfolgt, da die Klägerin dem geänderten Wortlaut der Verordnung Nr. 1013/71 nicht ausdrücklich habe entnehmen können, daß auf Alt-Ausfuhrkontrakte die Saldierungsklausel keine Anwendung finde.

Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes trägt die Klägerin vor, Italien sei aus bestimmten Gesichtspunkten gezwungen worden, das Währungsausgleichssystem anzuwenden. Es handle sich hierbei um Umstände, die außerhalb ihres normalerweise zu tragenden kaufmännischen Risikos lägen und vor denen sie geschützt werden müsse.

Der Hinweis auf die Verordnung Nr. 1013/71 sei verfehlt, da im Zeitpunkt der Einführung des Währungsausgleichssystems doch keine Ausfuhrverträge existiert hätten, die auf der Basis geltender Erstattungen (Währung) kalkuliert und geschlossen worden seien. Das Problem einer Übergangsregelung sei der Kommission nicht vorgetragen worden, vielleicht weil die Saldierungsregelung im Handelsverkehr nicht zu einer nennenswerten

Ermäßigung der Währungsausgleichsbeträge geführt habe.

Die Klägerin zeigt anhand eines Rechenbeispiels, weshalb es unter kaufmännischen und finanziellen Gesichtspunkten geboten gewesen sei, den Vertrag in Lire abzuschließen. So sei das Währungs- und Kursrisiko in Verbindung mit dem Grenzausgleich weitestgehend ausgeschaltet worden. Bei einem Abschluß auf DM-Basis hätte ein Verlust eintreten, sich aber auch ein Gewinn ergeben können. Letzteres sei eine Spekulation. Ein Abschluß auf Dollarbasis sei nicht erfolgt, da sich der Dollarkurs ständig nach unten entwickelt habe und sich die italienische Käuferin nicht durch Devisentermingeschäfte habe absichern können. Zu dieser Zeit habe keine Bank Dollars im Termingeschäft verkauft.

Daß kein zwingendes öffentliches Interesse an einer sofortigen Anwendung des ausgedehnten Währungsausgleichssystems bestanden habe, habe die Kommission durch die Änderung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1013/71 anerkannt. Die Beklagte versuche somit, ein von ihr selbst anerkanntes Prinzip im konkreten Fall zu durchlöchern.

Zur Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes führt die Klägerin aus, dieser Grundsatz bedeute, daß währungsbedingt eingetretene Verluste bei allen Wirtschaftszweigen in gleicher Weise ausgeglichen werden müßten. Es verstoße in krasser Weise gegen den Gleichheitsgrundsatz, wenn ein Wirtschaftszweig neben direkten Subventionen im Rahmen des Währungsausgleichssystems weiter gefördert werde, während der Wirtschaftsbereich, dem auch die Klägerin angehöre, noch nicht einmal einen Ausgleich für währungsbedingte Verluste erhalte.

Die Kommission entgegnet, der Gerichtshof habe in seinem Urteil in der Rechtsache 97/76 (Merkur, noch nicht veröffentlicht) die Qualifizierung als wirtschaftspolitischen Rechtssetzungsakt in bezug auf eine andere, ebenfalls auf Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71 gestützte Maßnahme anerkannt.

Was Artikel 4 der Verordnung Nr. 1013/71 angehe, so habe die Kommission in ihrer Klagebeantwortung nicht die Meinung vertreten, daß dieser auch für die Ausfuhrseite gelten müsse, sondern nur die, daß der Begriff der Einfuhr in dieser Vorschrift nicht das Verbringen von Waren aus einem anderen Mitgliedstaat nach Italien erfasse. Ohne die Saldierungsregelung hätte die Klägerin nicht einfach den zur Zeit des Vertragsabschlusses gültigen, bei der Ausfuhr aus der Bundesrepublik Deutschland zu gewährenden Währungsausgleichsbetrag erhalten, sondern einen anderen, nämlich den zur Zeit der Ausfuhr jeweils gültigen Betrag, der sich nach den Kriterien der Verordnung Nr. 974/71 habe errechnen lassen. Dieser Betrag sei von der Kommission nicht festgesetzt worden, weil entsprechend der richtigen Auslegung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1013/71 die Saldierung sofort bei der Festsetzung der geltenden Beträge vorgenommen worden sei.

Das in der Verordnung festgelegte äußerste Registrierungsdatum sei zum Zeitpunkt der Veröffentlichung und des Inkrafttretens der Verordnung am 31. Dezember 1971 ohnehin überschritten gewesen. Diese Regelung sei erforderlich gewesen, um den Abschluß und die Registrierung rückdatierter Verträge nach Bekanntwerden der getroffenen Maßnahmen mit Sicherheit auszuschließen.

Das Verhalten Italiens und seine Beweggründe hätten mit der Frage der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft nichts zu tun. Angesichts der Tatsachen, daß die Verordnung Nr. 974/71 von Anfang an ein offen angelegtes System der Ermächtigung der Mitgliedstaaten enthal-

ten habe und die Kommission vorher bei einer gleichartigen Situation — dem Beitritt Belgiens und Luxemburgs — keine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Ausfuhr von einem Mitgliedstaat nach einem anderen vorgesehen habe, sei die Anwendung der Saldierungsregelung vorhersehbar gewesen. Dies gelte namentlich im vorliegenden Fall, weil sich die Änderung für die Klägerin nicht als Auferlegung einer vorher nicht bestehenden Belastung durch die Erhebung eines Ausgleichsbetrags, sondern lediglich als Verringerung einer bestehenden Vergünstigung durch die Kürzung eines zu gewährenden Betrags auswirke. Die von der Klägerin geforderte Regelung hätte praktisch dieselbe Garantie geboten, wie sie sonst durch eine Vorausfestsetzung von Beträgen erreicht werden könne. Dieses Instrument gebe es aber für die Währungsausgleichsbeträge nicht.

Die vorgenommene Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen generellen Anwendung und dem Privatinteresse der Wirtschaftsteilnehmer, bereits früher abgeschlossene Einfuhrgeschäfte nicht durch eine neue Erhebung von Ausgleichsbeträgen zu belasten, habe zu der getroffenen beschränkten Ausnahmeregelung geführt.

Die Klägerin, vertreten durch Rechtsanwalt U. Feldmann, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater G. zur Hausen als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 19. Oktober 1977 Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 6. Dezember 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Mit ihrer am 23. Dezember 1976 erhobenen Klage begehrt die Klägerin die Verurteilung der Europäischen Gemeinschaft zur Zahlung eines Betrages von 329 429,40 DM als Ersatz des Schadens, den sie angeblich dadurch erlitten

hat, daß aufgrund der Verordnung Nr. 2887/71 der Kommission vom 30. Dezember 1971 (ABl. L 288, S. 57) das System der Währungsausgleichsbeträge, die für die Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten festgesetzt wurden, auf Italien angewendet worden ist.

- 2 Die Klägerin verkaufte mit Vertrag vom 17. Dezember 1971 einer italienischen Firma ca. 10 000 t Weißzucker, die in der Zeit von Januar bis Juni 1972 geliefert werden sollten. Nach ihren Angaben wurde der Preis unter Berücksichtigung der in der Verordnung Nr. 2653/71 der Kommission vom 10. Dezember 1971 (ABl. L 273, S. 1) für die Ausfuhr von Deutschland nach Italien vorgesehenen Währungsausgleichsbeträge in Lire berechnet. Infolge der Entscheidung Italiens, das System der Währungsausgleichsbeträge anzuwenden, habe die Kommission in ihrer Verordnung Nr. 2887/71 vom 30. Dezember 1971 die Durchführungsbestimmungen für die bei Einfuhren nach Italien zu erhebenden Währungsausgleichsbeträge festgelegt, ohne indessen Übergangsmaßnahmen für Altverträge vorzusehen. Diese neue Regelung habe für die Klägerin zu dem Ergebnis geführt, daß der ihr in Deutschland für Ausfuhren nach Italien zu gewährende Währungsausgleichsbetrag um den auf die Ware in Italien angewandten Ausgleichsbetrag gekürzt worden sei mit der Folge, daß sie bei diesen Ausfuhren einen Verlust erlitten habe.

Zur Zulässigkeit

- 3 Die beklagte Kommission wendet ein, die Klage sei unzulässig, da eine Schadensersatzklage nach den Artikeln 178 und 215 des Vertrages nicht dazu benutzt werden könne, innerstaatliche Maßnahmen anzugreifen, die zur Durchführung von Gemeinschaftsbestimmungen getroffen worden seien. Die Zulässigkeit einer solchen Klage setze die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs voraus. Der Klage liege die Weigerung des Hauptzollamtes Hamburg-Jonas zugrunde, der Klägerin den Ausgleichsbetrag zu gewähren, auf den sie wegen ihrer Ausfuhren nach Italien Anspruch zu haben behauptete. Da die Klägerin sich durch eine von den nationalen Behörden ergriffene Durchführungsmaßnahme für beschwert halte, hätte sie diese Maßnahme vor den nationalen Gerichten angreifen müssen; dieses Vorgehen hätte die deutschen Gerichte gegebenenfalls veranlassen können, dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des Vertrages die Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2887/71 vorzulegen.
- 4 Die Klägerin hat in der Bundesrepublik Deutschland eine Klage eingereicht. Sie hat jedoch außerdem die vorliegende Klage erhoben, da sie darüber im

ungewissen war, ob das deutsche Gericht ihrer Anregung entsprechend den Gerichtshof im Vorlagewege befassen würde und da sie den Eintritt der Verjährung nach Artikel 43 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes vermeiden wollte.

- 5 Nach Meinung der Klägerin ist ihr Schaden nicht durch die Maßnahme der nationalen Behörden entstanden, sondern durch ein Unterlassen der Kommission im Rahmen der Verordnung zur Durchführung des Artikels 6 der Verordnung Nr. 974/71. Der Gerichtshof habe sich nur in den Fällen für unzuständig erklärt, in denen die Klage in Wirklichkeit gegen Maßnahmen der nationalen Behörden zur Durchführung von Gemeinschaftsbestimmungen gerichtet gewesen sei. Selbst wenn der Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsverfahren der Auffassung sein sollte, daß die einschlägige Regelung wegen des Fehlens von angemessenen Übergangsmaßnahmen einen Schaden habe verursachen können, so könnte das nationale Gericht diese Maßnahmen nicht selbst erfassen, so daß immer noch eine direkte Klage zum Gerichtshof nach Artikel 215 des Vertrages erforderlich wäre.
- 6 Der Gerichtshof ist im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufen worden und ist daher gehalten, zu prüfen, ob die von der Kommission bei Erlaß der Gemeinschaftsverordnungen zur Durchführung des Artikels 6 der Verordnung Nr. 974/71 angeblich begangene Unterlassung eine Rechtsverletzung darstellt, für welche die Gemeinschaft haftet.
- 7 Die Klage ist somit zulässig.

Zur Begründetheit

- 8 Die Klägerin macht geltend, die Anwendung des Systems der Ausgleichsbeträge auf Italien durch die Verordnung Nr. 2887/71 habe ihr deshalb einen Schaden verursacht, weil es die Kommission unterlassen habe, Ausnahme- oder Übergangsbestimmungen zum Schutze der vor dem 19. Dezember 1971 geschlossenen Ausfuhrverträge zu erlassen. Ferner habe die Kommission — indem sie das berechtigte Vertrauen der einzelnen nicht geschützt habe — eine qualifizierte Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm begangen, für welche die Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 des EWG-Vertrags hafte. Die Verordnung Nr. 2887/71 habe diejenigen Einfuhren nach Italien von den Ausgleichsbeträgen ausgenommen, die aufgrund von Verträgen durchgeführt worden seien, welche vor dem 19. Dezember 1971 abgeschlossen und vor dem 28. Dezember 1971 bei den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats

registriert worden seien oder deren Abschluß mit Hilfe amtlicher Urkunden habe nachgewiesen werden können. Dagegen habe die Verordnung keine Ausnahme für die Ausfuhren von einem Mitgliedstaat in einen anderen vorgesehen, die aufgrund ähnlicher Verträge vorgenommen worden seien. Da der Beitritt Italiens zum System der Währungsausgleichsbeträge zum Zeitpunkt des Abschlusses des Ausfuhrvertrages, d.h. am 17. Dezember 1971, nicht vorhersehbar gewesen sei, habe die Klägerin aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Rechtslage darauf vertrauen dürfen, daß die Kommission in dem unvorhergesehenen Fall der Anwendung des Systems auf Italien angemessene Übergangsmaßnahmen erlassen werde, um das Vertrauen der Exporteure zu schützen, die vor dieser Anwendung Verträge abgeschlossen hatten. Im übrigen sei der Gleichheitsgrundsatz dadurch verletzt, daß Artikel 4 der genannten Verordnung eine Ausnahme für die bestehenden Einfuhrverträge, nicht aber für die Ausfuhrverträge vorsehe.

- 9 Wie sich bereits aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 974/71 ergibt, schloß das System der Währungsausgleichsbeträge die Möglichkeit ein, daß diese in Italien anwendbar würden, falls Italien ein Floaten des Wechselkurses seiner Währung über das in Artikel 1 dieser Verordnung vorgesehene Maß hinaus zulassen würde. Die Folgen aller etwaigen Erweiterungen des Anwendungsbereichs des Systems waren außerdem in Artikel 2 derselben Verordnung aufgeführt und deshalb vorhersehbar. Die früheren Durchführungsverordnungen der Kommission zur Verordnung Nr. 974/71, nämlich die Verordnungen Nr. 1013/71 vom 17. Mai 1971 (Abl. L 110, S. 8) und Nr. 1871/71 vom 27. August 1971 (Abl. L 195, S. 1), hatten niemals Ausnahmestimmungen für Ausfuhren, sondern immer nur für Einfuhren getroffen. Folglich konnte weder die Anwendung des Systems der Währungsausgleichsbeträge auf Italien noch das Fehlen von Übergangsmaßnahmen zum Schutz bestehender Ausfuhrverträge ein berechtigtes Vertrauen enttäuschen. Die Aufnahme von Übergangsvorschriften für bestehende Einfuhrverträge verletzte auch nicht den Gleichheitsgrundsatz, da das System der Währungsausgleichsbeträge auf die Handelsgeschäfte der Einfuhrhändler nicht die gleichen Auswirkungen hat wie auf die Ausfuhrhändler.
- 10 Die Klage ist demnach abzuweisen.

Kosten

- 11 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung trägt die unterliegende Partei die Kosten des Verfahrens. Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie ist daher in die Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Kutscher	Sørensen	Bosco	
Donner	Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keefe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 6. DEZEMBER 1977 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Mit der vorliegenden Klage verlangt die Klägerin, die Firma Gebrüder Dietz in Frankfurt am Main, die unter anderem mit Zucker handelt, von der Kommission nach Artikel 178 und 215 Absatz 2 des EWG-Vertrages Schadensersatz, weil es die Kommission schuldhaft unterlassen habe, in die Verordnung, durch die

Währungsausgleichsbeträge mit Wirkung vom 3. Januar 1972 in Italien anwendbar gemacht wurden, Übergangsvorschriften zum Schutz von Unternehmen aufzunehmen, die vor diesem Termin Verträge über die Ausfuhr von dieser Verordnung unterliegenden Waren nach Italien geschlossen hatten.

Der Sachverhalt, wie ihn die Klägerin darstellt, ist der folgende: (Ich sage „wie ihn

¹ - Aus dem Englischen übersetzt.