

URTEIL DES GERICHTSHOFES

9. Oktober 2001 *

In den verbundenen Rechtssachen C-80/99 bis C-82/99

betreffend dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG)
vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Deutschland) in den bei diesem
anhängigen Rechtsstreitigkeiten

Ernst-Otto Flemmer (C-80/99),

Renate Christoffel (C-81/99)

gegen

Rat der Europäischen Union und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

vertreten durch

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

* Verfahrenssprache: Deutsch.

und

Marike Leitensdorfer (C-82/99)

gegen

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 215 Absatz 2 und 178 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 2 EG und 235 EG) und der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milchzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren (Abl. L 196, S. 6),

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, des Kammerpräsidenten P. Jann, der Kammerpräsidentinnen F. Macken und N. Colneric (Berichterstatteerin) und des Kammerpräsidenten S. von Bahr sowie der Richter A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet, V. Skouris und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: A. Tizzano
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- von Herrn Flemmer, Frau Christoffel und Frau Leitensdorfer, vertreten durch M. Düsing, Rechtsanwältin,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Booß und M. Niejahr als Bevollmächtigte,

aufgrund des Berichts der Berichterstatteerin,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. Januar 2001,

folgendes

Urteil

- 1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschlüssen vom 23. Februar 1999, beim Gerichtshof eingegangen am 4. März 1999, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) drei Fragen nach der Auslegung der Artikel 215 Absatz 2 und 178 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 2 EG und 235 EG) und der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milcherzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren (Abl. L 196, S. 6), zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen von drei Rechtsstreitigkeiten zwischen Herrn Flemmer und Frau Christoffel einerseits und dem Rat der Europäischen

Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften andererseits sowie zwischen Frau Leitensdorfer und der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wegen der Entscheidung der Letztgenannten, dem Kläger bzw. den Klägerinnen in dem jeweiligen Ausgangsverfahren die zunächst angebotene Entschädigung deshalb ganz oder teilweise zu verweigern, weil die in der Verordnung Nr. 2187/93 vorgesehenen Voraussetzungen für ihre Gewährung nicht vorlägen.

Rechtlicher Rahmen

- 3 Die vom Rat am 17. Mai 1977 erlassene Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände (ABl. L 131, S. 1) sah die Zahlung einer Prämie an Erzeuger vor, die sich für einen Zeitraum von fünf Jahren verpflichteten, keine Milch oder Milcherzeugnisse zu vermarkten oder ihre Milchkuhbestände auf Bestände zur Fleischerzeugung umzustellen.
- 4 Der Rat erließ am 31. März 1984 die Verordnungen (EWG) Nr. 856/84 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10) und Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13). Mit diesen Verordnungen wurde vom 1. April 1984 an ein System von Zusatzabgaben auf Milch eingeführt, wonach jeder Milcherzeuger nur die der ihm zugeteilten Milchquote (im Folgenden: Referenzmenge) entsprechende Menge Milch vermarkten durfte; andernfalls war eine Zusatzabgabe entrichten. Die Quote entsprach der in einem Referenzjahr — für die Bundesrepublik Deutschland das Jahr 1983 — erzeugten Menge an Milch.
- 5 Die Erzeuger, die in diesem Jahr wegen ihrer Verpflichtung nach der Verordnung Nr. 1078/77 keine Milch erzeugt hatten, waren vom Milchquotensystem ausgeschlossen.

- 6 Mit Urteilen vom 28. April 1988 in den Rechtssachen 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321) und 170/86 (von Deetzen, Slg. 1988, 2355) erklärte der Gerichtshof die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 insoweit für ungültig, als sie die Zuteilung einer Referenzmenge an solche Erzeuger nicht vorsah, die im Referenzjahr des betreffenden Mitgliedstaats keine Milch geliefert hatten.
- 7 Um den Urteilen Mulder und von Deetzen nachzukommen, erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 764/89 vom 20. März 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. L 84, S. 2). Sie ermöglichte es, der vorher vom Milchquotensystem ausgeschlossenen Erzeugergruppe eine spezifische Referenzmenge von bis zu 60 % ihrer Erzeugung in den zwölf Monaten vor ihrer Verpflichtung zur Nichtvermarktung gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 zuzuteilen.
- 8 Artikel 3a Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 764/89 wurde namentlich wegen der Begrenzung der spezifischen Quoten auf 60 % der Referenzerzeugung durch die Urteile vom 11. Dezember 1990 in den Rechtssachen C-189/89 (Spagl, Slg. 1990, I-4539) und C-217/89 (Pastätter, Slg. 1990, I-4585) für nichtig erklärt. Um diesen Urteilen nachzukommen, änderte der Rat die Verordnung Nr. 857/84 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1639/91 vom 13. Juni 1991 (ABl. L 150, S. 35) ab.
- 9 Mit Zwischenurteil vom 19. Mai 1992 in den Rechtssachen C-104/89 und C-37/90 (Mulder u. a./Rat und Kommission, im Folgenden: Urteil Mulder II) verurteilte der Gerichtshof die Gemeinschaft zum Ersatz des Schadens, der den Milcherzeugern entstanden war, die an der Vermarktung von Milch durch die Verordnung Nr. 857/84 gehindert worden waren.
- 10 Im Hinblick auf die große Zahl der durch das Urteil Mulder II betroffenen Erzeuger und das Ziel der vollständigen Umsetzung dieses Urteils erließ der Rat die

Verordnung Nr. 2187/93. Diese sah vor, dass die nationalen Behörden den betroffenen Erzeugern eine pauschalierte Entschädigung anbieten, die sie zum Ausgleich aller Schadensersatzansprüche annehmen oder ablehnen konnten.

- 11 Nach dem in Artikel 10 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2187/93 vorgesehenen Entschädigungsverfahren mussten die Erzeuger, die einen Entschädigungsantrag stellen wollten, diesen bis spätestens 30. September 1993 bei der von dem jeweiligen Mitgliedstaat dafür benannten zuständigen Behörde einreichen.
- 12 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 2187/93 wurden Entschädigungsanträge von Erzeugern berücksichtigt, denen unter den Bedingungen von Artikel 3a Absatz 3 der Verordnung Nr. 857/84 gemäß der Verordnung Nr. 764/89 zum 29. März 1991 oder aber gemäß der Verordnung Nr. 1639/91 zum 1. Juli 1993 endgültig eine spezifische Referenzmenge zugeteilt worden war.
- 13 Nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 2187/93 wurden Anträge von Erzeugern, die gemäß der Verordnung Nr. 1639/91 zum 1. Juli 1993 eine endgültige spezifische Referenzmenge erhalten hatten, nur unter der auflösenden Bedingung berücksichtigt, dass sich diese Erzeuger bis zum 1. Juli 1994 weder an einem Programm zur Aufgabe der Milcherzeugung beteiligt noch ihren Betrieb vor diesem Zeitpunkt als Ganzes verkauft oder verpachtet hatten.
- 14 Betrug die zugeteilte endgültige spezifische Referenzmenge weniger als 80 % der vorläufigen spezifischen Referenzmenge oder wurde der Betrieb vor dem 1. April 1992 oder vor dem 1. Juli 1994 teilweise verkauft oder verpachtet, so wurde nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2187/93 die entschädigungsfähige Jahresmenge um den Teil verringert, der der nationalen Reserve zugeführt worden war.

- 15 Nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 2187/93 prüfte die zuständige Behörde die Richtigkeit der vom Erzeuger gemachten Angaben und berechnete den Betrag der Entschädigung nach Maßgabe der Menge und des Zeitraums, für die sie geleistet werden sollte, unter Heranziehung der im Anhang aufgeführten Beträge.
- 16 Artikel 14 der Verordnung Nr. 2187/93 über die Abgabe und Annahme von Entschädigungsangeboten lautete wie folgt:

„Die zuständige Behörde gemäß Artikel 10 übermittelt dem Erzeuger im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission innerhalb von höchstens vier Monaten nach Eingang des Antrags ein Angebot für eine Entschädigung zusammen mit einer Quittung über den Ausgleich aller Ansprüche.

Stützt sich der Anspruch des Erzeugers auf eine spezifische Referenzmenge

- auf die Verordnung (EWG) Nr. 764/89, so wird die Entschädigung nach Empfang der vom Erzeuger als richtig anerkannten und unterzeichneten Quittung gezahlt;
- auf die Verordnung (EWG) Nr. 1639/91, so wird die Entschädigung — bei Rücksendung der vom Erzeuger als richtig anerkannten und unterzeichneten Quittung — erst nach dem 1. Juli 1994 gezahlt, damit die zuständige Behörde die Einhaltung der Artikel 5 und 7 überprüfen kann; dies gilt nicht, wenn der Erzeuger bei dieser Behörde eine Sicherheit in Höhe von 115 % der zuvor gemäß den oben genannten Artikeln festgesetzten Entschädigung leistet, mit der er die Einhaltung der in diesen Artikeln genannten Bedingungen garantiert.

Wird das Angebot nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang angenommen, so sind die betreffenden Gemeinschaftsorgane künftig nicht mehr daran gebunden.

Wird das Angebot durch Rücksendung der als richtig anerkannten und unterzeichneten Quittung innerhalb der genannten Frist angenommen, so wird damit gegenüber den Gemeinschaftsorganen auf die Geltendmachung, ganz gleich in welcher Form, des in Artikel 1 genannten Schadens verzichtet.“

- 17 Die fünfzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2187/93 enthielt die Feststellung: „Nimmt ein Erzeuger das ihm von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats unter Einhaltung dieser Verordnung gemachte Angebot nicht an, so kommt dies einer Ablehnung des Gemeinschaftsangebots gleich. Eine spätere Einleitung oder Weiterverfolgung gerichtlicher Schritte seitens des Erzeugers fällt daher in die gerichtliche Zuständigkeit der Gemeinschaft.“

- 18 Artikel 178 EG-Vertrag bestimmt:

„Der Gerichtshof ist für Streitsachen über den in Artikel 215 Absatz 2 vorgesehenen Schadensersatz zuständig.“

- 19 Artikel 215 Absätze 1 und 2 EG-Vertrag lautet:

„Die vertragliche Haftung der Gemeinschaft bestimmt sich nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist.

Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“

Die Ausgangsrechtsstreitigkeiten

- 20 In der Rechtssache C-80/99 hatte der Milcherzeuger Flemmer ein Entschädigungsangebot von 64 684 DM zuzüglich 8 % Zinsen jährlich seit dem 1. Oktober 1993 angenommen, das ihm von der BLE gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 unterbreitet worden war. Da die BLE sich weigerte, die vereinbarte Entschädigung auszuführen, verklagte sie Herr Flemmer auf Zahlung.
- 21 Die BLE hatte den Entschädigungsvertrag nach § 60 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit sofortiger Wirkung gekündigt, weil sich im Rahmen einer Überprüfung erwiesen habe, dass Herrn Flemmer zu Unrecht eine endgültige spezifische Referenzmenge zugewiesen worden sei. Er habe nämlich nicht die gesamte vorläufige spezifische Referenzmenge in seinem Betrieb erzeugt.
- 22 In der Rechtssache C-81/99 verlangt Frau Christoffel Zahlung eines Betrages von 73 038,17 DM, der ihr als Entschädigung gemäß der Verordnung Nr. 2187/93 angeboten worden war. Es stellte sich heraus, dass Frau Christoffel am 1. Januar 1992 ihren Betrieb durch Verpachtung auf 4,45 Hektar verkleinert hatte, ohne dass der nationalen Reserve die anteilige Referenzmenge zugeführt worden war. Diese war vielmehr auf den Pächter übertragen worden. Die zuständige Behörde hatte von der Überführung der betreffenden Menge in die nationale Reserve aus Gründen des Schutzes des Vertrauens der Klägerin und des Pächters, dem die Referenzmenge übertragen worden war, abgesehen. Unter diesen Umständen

weigerte sich die BLE, die vereinbarte Entschädigung auszuzahlen, und unterbreitete der Betroffenen ein neues Angebot über 13 458,09 DM.

- 23 In der Rechtssache C-32/99 ist Frau Leitensdorfer Erbin einer Erzeugerin, die ihrerseits im Wege der Erbschaft den Betrieb eines Erzeugers übernommen hatte, der sich nach der Verordnung Nr. 1078/77 zur Nichtvermarktung verpflichtet hatte. Frau Leitensdorfer verlangt die Zahlung von 14 328,15 DM zuzüglich 8 % Zinsen jährlich aus einem Betrag von 12 913,02 DM seit dem 1. Oktober 1993.
- 24 Abgesehen davon, dass die endgültige spezifische Referenzmenge von 39 870 kg durch Entscheidung des zuständigen Hauptzollamts mit Wirkung vom 1. April 1996 wieder eingezogen worden war, wogegen Frau Leitensdorfer Klage beim Finanzgericht München (Deutschland) erhoben hat, kündigte die BLE den auf der Grundlage dieser endgültigen spezifischen Referenzmenge zwischen ihr und der Rechtsvorgängerin von Frau Leitensdorfer geschlossenen Entschädigungsvertrag gemäß § 60 Absatz 1 VwVfG mit sofortiger Wirkung, weil die endgültige spezifische Referenzmenge der Rechtsvorgängerin zu Unrecht zugeteilt worden sei. Der ursprüngliche Erzeuger habe nämlich erst am 10. Oktober 1991 mit der Milchlieferung von seinem Betrieb aus begonnen und die Milch nicht gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 1639/91 in einem zusammenhängenden Zwölfmonatszeitraum vor dem 29. März 1991 geliefert.

Die Vorlagefragen

- 25 Wie sich aus den Vorlagebeschlüssen ergibt, neigt das nationale Gericht dazu, in den bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten Fälle der vertraglichen Haftung im Sinne von Artikel 215 Absatz 1 EG-Vertrag zu sehen und daher seine Zuständigkeit zu bejahen.

- 26 Angesichts des Urteils des Gerichts erster Instanz vom 24. September 1998 in der Rechtssache T-112/95 (Dethlefs u. a./Rat und Kommission, Slg. 1998, II-3819) hat das vorlegende Gericht jedoch Zweifel an seiner Zuständigkeit. Es lasse sich nämlich nicht ausschließen, dass dieses Urteil, insbesondere seine Randnummer 55, dahin zu verstehen sei, dass Streitsachen, die aus Vergleichs- oder Entschädigungsverträgen herrührten, die von nationalen Behörden im Namen und für Rechnung von Rat und Kommission nach näherer Maßgabe der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossen worden seien, in den Bereich der außervertraglichen Haftung nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag fielen.
- 27 Angesichts des sich daraus ergebenden Problems der Bestimmung des zuständigen Gerichts und gegebenenfalls des Rechts, das auf die in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten in Rede stehende Verträge anwendbar ist, hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende, in den drei Rechtssachen C-80/99 bis C-82/99 gleich lautende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Ist Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 178 EG-Vertrag und den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 dahin auszulegen, dass der Gerichtshof auch für Streitsachen zuständig ist, die aus einem nach näherer Maßgabe der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milcherzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren, von der zuständigen nationalen Behörde im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag herrühren?
 2. Sollte diese Frage verneint werden und ein Fall des Artikels 215 Absatz 1 EG-Vertrag vorliegen und damit die Zuständigkeit der nationalen Gerichte nach Artikel 183 EG-Vertrag begründet sein, stellt sich die weitere Frage, ob auf einen solchen Vertrag, soweit die Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 keine

Regelungen trifft, die Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts oder die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, zur Anwendung kommen.

3. Sofern die allgemeinen Rechtsgrundsätze Anwendung finden, fragt sich weiter, ob und unter welchen Voraussetzungen die zuständige nationale Behörde den im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag ganz oder teilweise aufheben kann, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die nach der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates zu erfüllenden Voraussetzungen für die Abgabe eines Entschädigungsangebots ganz oder teilweise nicht vorlagen oder die Voraussetzungen für die Abgabe eines Entschädigungsangebots nur deshalb vorliegen, weil sich die zuständigen nationalen Behörden aus Gründen des Vertrauensschutzes gehindert sehen, eine endgültige Zuweisung einer spezifischen Referenzmenge, die Voraussetzung für die Gewährung einer Entschädigung ist, wieder aufzuheben.

- 28 Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 22. Juni 1999 die drei Rechtssachen zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

Zur ersten Frage

- 29 Mit dieser Frage möchte das nationale Gericht wissen, ob Artikel 215 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 178 EG-Vertrag dahin auszulegen ist, dass das Gemeinschaftsgericht für Streitsachen zuständig ist, die aus einem nach näherer Maßgabe der Verordnung Nr. 2187/93 von der zuständigen nationalen Behörde im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag herrühren.

Zu den Argumenten, die in den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen vorgetragen worden sind

- 30 Die Kläger des Ausgangsverfahrens schließen aus dem Umstand, dass die Erzeuger einen öffentlich-rechtlichen Vergleichsvertrag geschlossen haben, dass Streitigkeiten hierüber in die Zuständigkeit der deutschen Verwaltungsgerichte fallen.
- 31 Zu dem Widerspruch zwischen ihrer Auffassung und dem Urteil Dethlefs u. a./ Rat und Kommission vertreten die Kläger des Ausgangsverfahrens den Standpunkt, dass sie zwischen dem Gericht erster Instanz und dem nationalen Gericht wählen könnten, da beide zuständig seien, wenn öffentlich-rechtliche Vergleichsverträge über Schadensersatzforderungen nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag streitig geworden seien.
- 32 Die Kommission trägt zwei Gruppen von Argumenten vor, von denen die eine für die Zuständigkeit des nationalen Gerichts und die andere für eine Klage unmittelbar beim Gemeinschaftsgericht spricht.
- 33 Zur eventuellen Zuständigkeit des nationalen Gerichts trägt die Kommission vor, dass der vertragliche Anspruch des Erzeugers gegenüber dem Rat und der Kommission durch die Verzichtsklausel in Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2187/93 an die Stelle des Schadensersatzanspruchs nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag tritt.
- 34 Was die mögliche Zuständigkeit des Gemeinschaftsgerichts angehe, so könne Artikel 178 EG-Vertrag in einem weiteren Sinne so ausgelegt werden, dass diese Vorschrift nicht nur Klagen aus außervertraglicher Haftung im engeren Sinn, sondern auch Streitigkeiten über vertragliche Ansprüche erfasst, sofern diese

Ansprüche dazu dienen, die der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag obliegende Schadensersatzpflicht zu erfüllen, oder in anderer Weise mit dieser Schadensersatzpflicht in Verbindung ständen.

- 35 Nach Ansicht der Kommission besteht insoweit eine enge sachliche Verbindung zwischen der Verordnung Nr. 2187/93 und der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft. Da diese Verordnung dem alleinigen Zweck diene, der Verpflichtung zur Entschädigung der Erzeuger gemäß dem Urteil Mulder II nachzukommen, sei sie unter Berücksichtigung der sich aus diesem Urteil ergebenden Grundsätze auszulegen. So könnte sich die Beantwortung der Frage als notwendig erweisen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe der jeweilige Erzeuger nach den Grundsätzen des Urteils Mulder II einen Schadensersatzanspruch gegen die Gemeinschaft habe. Diese Frage falle nach Artikel 178 EG-Vertrag in die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofes.
- 36 Zudem sieht die Kommission Verfahrensprobleme. Zur Wahrung seiner Interessen im Fall des Unterliegens vor dem nationalen Gericht müsste ein Erzeuger beide Gerichte anrufen.
- 37 Alles in allem spricht sich die Kommission für die Zuständigkeit des Gemeinschaftsgerichts aus. Angesichts des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen vertraglichen und außervertraglichen Ansprüchen biete diese Lösung eher eine Gewähr für ein effizientes und sachgerechtes gerichtliches Verfahren.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 38 Die streitigen Verträge sind gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2187/93 zwischen den Klägern auf der einen Seite und dem Rat und der Kommission auf der anderen Seite geschlossen worden.

- 39 Für die Entscheidung von Streitsachen, bei denen die Gemeinschaft Partei ist, sind gemäß Artikel 183 EG-Vertrag (jetzt Artikel 240 EG) die nationalen Gerichte zuständig, soweit keine ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofes aufgrund des EG-Vertrags besteht.
- 40 Entgegen der Ansicht der Kläger des Ausgangsverfahrens räumt somit das durch den EG-Vertrag eingeführte System der Verteilung der gerichtlichen Zuständigkeiten den Parteien in Streitsachen wie denen der Ausgangsverfahren kein Wahlrecht zwischen der Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und derjenigen der nationalen Gerichtsbarkeiten ein.
- 41 Da nach diesem System die Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit die der nationalen Gerichte ausschließt, ist zu prüfen, ob die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit im Rahmen einer Entschädigungsklage für Streitsachen wie die beim Vorlagegericht anhängigen zuständig ist.
- 42 Außer in Artikel 181 EG-Vertrag (jetzt Artikel 238 EG), der für die Ausgangsverfahren nicht einschlägig ist, räumt der EG-Vertrag dem Gerichtshof keine Zuständigkeit für Streitsachen über die vertragliche Haftung der Gemeinschaft ein. Nach Artikel 178 EG-Vertrag ist der Gerichtshof für Streitsachen über den in Artikel 215 Absatz 2 vorgesehenen Schadensersatz zuständig. Diese Bestimmung betrifft nur die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft, da deren vertragliche Haftung in Artikel 215 Absatz 1 genannt wird.

- 43 Streitsachen wie die beim Vorlagegericht anhängigen betreffen die vertragliche Haftung der Gemeinschaft, da Rechtsgrundlage der Ansprüche der Kläger ein Vertrag ist. Eine Zuständigkeit des Gerichtshofes ist daher ausgeschlossen.
- 44 Diese Auslegung wird durch die fünfzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2187/93 bestätigt. Im Gegensatz zu Streitsachen, die Folge der Nichtannahme des Entschädigungsangebots sind, das die zuständige Behörde des Mitgliedstaats einem Erzeuger unterbreitet hat, und die in die Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit fallen, ist für Streitsachen über die Entschädigung nach der Verordnung Nr. 2187/93 gemäß dieser Begründungserwägung nicht der Gerichtshof zuständig.
- 45 Es besteht allerdings ein enger Zusammenhang zwischen der Entschädigungsregelung der Verordnung Nr. 2187/93 und der Schadensersatzklage nach Artikel 215 Absatz 2 EG-Vertrag.
- 46 Trotzdem kann dieser Zusammenhang keine Zuständigkeit des Gerichtshofes dafür begründen, im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Artikel 178 EG-Vertrag über Streitsachen zu entscheiden, die nach der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossene Verträge betreffen.
- 47 Die Entschädigung nach der Verordnung Nr. 2187/93 bleibt eine eigenständige Lösung, da die durch die Verordnung eingeführte Regelung eine Alternative zu der gerichtlichen Entscheidung des Rechtsstreits ist und einen zusätzlichen Weg eröffnet, um Schadensersatz zu erlangen.
- 48 Was die Gefahr unterschiedlicher Auslegung der Verordnung Nr. 2187/93 durch die nationalen Gerichte betrifft, so kann die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Zusammenarbeit zwischen diesen Gerichten und dem

Gerichtshof sichergestellt werden, die im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens stattfindet. Die Situation unterscheidet sich insoweit nicht von dem allgemeinen Fall, dass die Mitgliedstaaten eine Gemeinschaftsregelung umsetzen und die nationalen Gerichte über Streitsachen entscheiden, die aus dieser Einschaltung der nationalen Behörden herrühren.

- 49 Die von der Kommission angeführten prozessualen Probleme werden dadurch gemildert, dass nach Artikel 10 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2187/93 die Verjährung nach Artikel 43 der EG-Satzung des Gerichtshofes für alle Erzeuger mit dem 30. September 1993 beginnt, sofern der Entschädigungsantrag nach Absatz 1 nicht vorher eingereicht worden ist. Wird dem Erzeuger die Entschädigung nach dem Abschluss des Entschädigungsvertrags teilweise oder ganz versagt, kommt er jedenfalls in den Genuss der Rechtsweggarantie der innerstaatlichen Rechtsordnung einschließlich der Verpflichtung der nationalen Gerichte, deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden können, den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.
- 50 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass Artikel 215 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 178 EG-Vertrag dahin auszulegen ist, dass er dem Gerichtshof keine Zuständigkeit in Streitsachen zuweist, die aus einem nach der Verordnung Nr. 2187/93 von der zuständigen nationalen Behörde im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag herrühren.

Zur zweiten Frage

- 51 Für den Fall, dass der Gerichtshof die Zuständigkeit des vorliegenden Gerichts für die bei ihm anhängigen Streitsachen bejaht, möchte dieses wissen, welches Recht darauf anwendbar ist.

- 52 Aufgrund der Feststellung, dass weder die Verträge noch die Verordnung Nr. 2187/93 das anwendbare Recht bestimmen, vertritt das nationale Gericht den Standpunkt, dass das Recht des betreffenden Mitgliedstaats in diesem Bereich zur Anwendung gelangen müsse. Es gebe jedoch andere Auffassungen, wonach bei Verträgen mit den Unionsorganen ausschließlich Unionsrecht anzuwenden sei und dabei unter Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien, spezifische Regeln für die vertragliche Haftung aufzustellen seien.

Zu den Argumenten, die in den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen vorgetragen worden sind

- 53 Nach Ansicht der Kläger und der Kommission müssten die nationalen Gerichte im Fall ihrer Zuständigkeit die anwendbaren Vorschriften des innerstaatlichen Rechts und nicht die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, heranziehen. Für die Kommission beruht die Zuständigkeit der nationalen Gerichte in diesem Fall nämlich auf der Überlegung, dass es sich bei den Ausgangsverfahren um Fälle der vertraglichen Haftung der Gemeinschaft handelt, die sich nach Artikel 215 Absatz 1 EG-Vertrag nach dem Recht bestimmt, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist. Es wäre daher widersprüchlich, die Zuständigkeit der nationalen Gerichte zu bejahen, gleichzeitig jedoch nicht das nationale Recht, sondern die genannten allgemeinen Rechtsgrundsätze anzuwenden.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 54 Wie sich aus den Ausführungen der Kommission ergibt, verweist Artikel 215 Absatz 1 EG-Vertrag für das Recht, das auf den Vertrag anzuwenden ist, auf das Recht der Mitgliedstaaten und nicht auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

- 55 Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Rechtsgrundsätze keine gemeinsamen Vorschriften enthält, sind nach ständiger Rechtsprechung beim Vollzug einer Gemeinschaftsregelung durch die zuständigen nationalen Behörden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Form- und Verfahrensvorschriften einzuhalten. Der Rückgriff auf die nationalen Vorschriften ist jedoch, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, nur in dem zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Umfang und insoweit möglich, wie die Anwendung dieser nationalen Vorschriften die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze nicht beeinträchtigt (Urteil vom 6. Mai 1982 in den Rechtssachen 146/81, 192/81 und 193/81, BayWa u. a., Slg. 1982, 1503, Randnr. 29; vgl. auch Urteil vom 21. September 1983 in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH u. a., Slg. 1983, 2633, Randnrn. 17 und 22).
- 56 Diese Auslegung, die sich aus der in der vorstehenden Randnummer genannten Rechtsprechung ergibt, kann in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten nicht mit der Begründung zurückgewiesen werden, die Durchführung der Verordnung Nr. 2187/93 erfolge in der besonderen Form eines Vertrages, der nicht nur für Rechnung des Rates und der Kommission, sondern auch in ihrem Namen geschlossen worden sei. Ungeachtet dessen soll der Vertrag aber die Durchführung einer Gemeinschaftsregelung durch die zuständigen nationalen Behörden sicherstellen.
- 57 Somit ist auf die zweite Frage zu antworten, dass für die nach der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossenen Entschädigungsverträge, soweit die Verordnung keine Regelungen trifft, das nationale Recht gilt, sofern seine Anwendung Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt.

Zur dritten Frage

- 58 Was die dritte Frage betrifft, so ergibt sich, auch wenn auf die betreffenden Verträge das nationale Recht anwendbar ist, aus Randnummer 56 dieses Urteils, dass bei der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind.

- 59 Zu dem vom nationalen Gericht angeführten Grundsatz des Vertrauensschutzes ist festzustellen, dass die Erfordernisse, die sich aus dem Schutz der Grundrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, deren Wahrung der Gerichtshof sichert, auch die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsregelungen binden.
- 60 Da die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind, kann es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden, wenn das nationale Recht eines Mitgliedstaats das berechnigte Vertrauen und die Rechtssicherheit schützt (Deutsche Milchkontor GmbH u. a., Randnr. 30).
- 61 Der Grundsatz, dass das nationale Recht ohne Unterschied zu den Verfahren angewandt werden muss, in denen gleichartige, aber rein innerstaatliche Sachverhalte betreffende Streitsachen entschieden werden, verlangt jedoch, dass dem Interesse der Gemeinschaft bei der Würdigung der in Betracht kommenden Interessen in vollem Umfang Rechnung getragen wird (Urteil Deutsche Milchkontor GmbH u. a., Randnr. 32).
- 62 Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Erzeuger sich auf den Schutz seines berechtigten Vertrauens berufen kann, wenn die zuständige nationale Behörde den mit ihm geschlossenen Vertrag aufhebt, muss das Gericht zudem der auflösenden Bedingung in Artikel 5 der Verordnung Nr. 2187/93 Rechnung tragen.
- 63 Somit ist auf die dritte Frage zu antworten, dass das Gemeinschaftsrecht bei der Beurteilung der Tragweite der von den nationalen Behörden im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Verträge der Anwendung des Vertrauensschutzgrundsatzes des nationalen Rechts des betreffenden Mit-

gliedstaats nicht entgegensteht, sofern dem Interesse der Gemeinschaft ebenfalls Rechnung getragen wird.

Kosten

- 64 Die Auslagen der Kommission, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit Beschlüssen vom 23. Februar 1999 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 215 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 178 EG-Vertrag (jetzt Artikel 288 Absatz 2 EG und 235 EG) ist dahin auszulegen, dass er dem Gerichtshof keine Zuständigkeit für Streitsachen zuweist, die aus einem nach der Verordnung (EWG) Nr. 2187/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milch-

erzeugnissen, die vorübergehend an der Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert waren, von der nationalen Behörde im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Vertrag herrühren.

2. Für die nach der Verordnung Nr. 2187/93 geschlossenen Entschädigungsverträge gilt, soweit die Verordnung keine Regelungen trifft, das nationale Recht, sofern seine Anwendung Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt.
3. Bei der Beurteilung der Tragweite der von den nationalen Behörden im Namen und für Rechnung des Rates und der Kommission geschlossenen Verträge steht das Gemeinschaftsrecht der Anwendung des Vertrauensschutzgrundsatzes des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats nicht entgegen, sofern dem Interesse der Gemeinschaft ebenfalls Rechnung getragen wird.

Rodríguez Iglesias

Jann

Macken

Colneric

von Bahr

La Pergola

Puissochet

Sevón

Wathelet

Skouris

Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Oktober 2001.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias