

BERICHTE UND URKUNDEN

Die Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Merkmale des Haftungstatbestandes, Probleme der Schadensberechnung, Konkurrenz von Ansprüchen gegen die EWG und Amtshaftungsansprüchen nach nationalem Recht

A. Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juli 1967 in den verbundenen Rechtssachen Kampffmeyer u. a. gegen die Kommission der EWG (Sammlung der Rechtsprechung Bd. XIII, S. 331)

Am 14. Juli 1967 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften das erste Urteil erlassen, das zu materiellen Grundsatzfragen der außervertraglichen Haftung der EWG gemäß Art. 215 Abs. 2 EWGV Stellung nimmt.

I. Der Gerichtshof hatte über folgenden *Sachverhalt* zu entscheiden: Die Klägerinnen sind deutsche Getreideimporteure. Sie führten unter anderem laufend Mais aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland ein. Der Handel mit Getreide und Getreideerzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten unterlag seit dem 31. Juli 1962 den Vorschriften der Verordnung Nr. 19 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide¹⁾. Die VO Nr. 19 bestimmte zur Angleichung des Preisgefüges im zwischenstaatlichen Handel der Mitgliedstaaten, daß der Staat, in dessen Gebiet die Ware eingeführt wurde, eine Abschöpfung zu erheben hatte. Diese Abschöpfung entsprach dem Unterschied zwischen dem Frei-Grenze-Preis des Ausfuhrstaats, der laufend von der Kommission festgestellt wurde, und dem vom einführenden Mitgliedstaat festgesetzten Schwellenpreis. War der Frei-Grenze-Preis ebenso hoch wie der Schwellenpreis oder höher als dieser, so wurde die Abschöpfung auf null festgesetzt.

¹⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) 1962, S. 933. Diese Verordnung (VO) ist gemäß Art. 33 der VO Nr. 120/67/EWG des Rats vom 13. 6. 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABIEG 1967, S. 2269/67) mit dem 1. 7. 1967 außer Kraft getreten.

In der Bundesrepublik berechnete die für die Marktorganisation zuständige Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (EVSt) die Abschöpfungssätze je Tonne und gab sie in ihrem Dienstgebäude durch Aushang bekannt. Die zur Einfuhr von Getreide erforderlichen Einfuhrgenehmigungen stellte die EVSt auf Antrag aus.

Art. 2 Abs. 1 der VO Nr. 31/63 des Rates sah die Möglichkeit vor, für Termingeschäfte den Abschöpfungssatz bei der Einfuhr von Mais in der Einfuhrgenehmigung im voraus festsetzen zu lassen. In diesem Fall hatte die EVSt den am Tag des Eingangs des Genehmigungsantrags geltenden Satz anzuwenden, gegebenenfalls mit gewissen Anpassungen an den sich ändernden Schwellenpreis.

Auf Grund einer Entscheidung vom 27. September 1963, mit der die Kommission die ab 1. Oktober 1963 geltenden Frei-Grenze-Preise festgesetzt hatte, gab die EVSt am 1. Oktober 1963 für Mais aus Frankreich durch Aushang in ihrem Dienstgebäude einen Abschöpfungssatz von 0,00 DM bekannt. Am gleichen Tag beantragten die Klägerinnen Einfuhrgenehmigungen für große Mengen Mais aus Frankreich mit dem vorausfixierten Abschöpfungssatz von 0,00 DM für den Monat Januar 1964. Bereits am 1. Oktober 1963 korrigierte die Kommission ihren als fehlerhaft erkannten Frei-Grenze-Preis mit Wirkung vom 2. Oktober 1963.

Durch Bescheide vom 3. Oktober 1963 lehnte die EVSt die Anträge der Klägerinnen auf Einfuhrgenehmigungen für Januar 1964 ab. Zur Begründung verwies sie auf eine von der Bundesregierung am 1. Oktober gemäß Art. 22 Abs. 1 der VO Nr. 19 getroffene Schutzmaßnahme, wonach die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen auszusetzen war. Durch Entscheidung vom 3. Oktober 1963 ermächtigte die Kommission die Bundesregierung, die der Kommission am 1. Oktober gemäß Art. 22 Abs. 2 der VO Nr. 19 notifizierte Schutzmaßnahme bis zum 4. Oktober aufrechtzuerhalten.

Ein Teil der Klägerinnen hatte bereits am 1. Oktober 1963 in Erwartung der Einfuhrgenehmigungen mit dem Abschöpfungssatz von 0,00 DM Kaufverträge über französischen Mais abgeschlossen. Als die Erteilung dieser Genehmigungen abgelehnt wurde, machten einige dieser Klägerinnen die Verträge rückgängig, andere importierten den gekauften Mais und mußten hierbei Abschöpfungen entrichten. Ein anderer Teil der Klägerinnen hatte zwar Ausfuhrgenehmigungen beantragt, aber noch keine konkreten Kaufverträge abgeschlossen.

Durch Urteil vom 1. Juli 1965²⁾ erklärte der Gerichtshof die Entschei-

²⁾ Urteil in der Sache *Toepfer KG und Getreide-Import-Gesellschaft* gegen die *Kommission der EWG* (verbundene Rechtssachen 106 und 107/63), Sammlung der Rechtsprechung Bd. XI (1965), S. 547.

dung der Kommission vom 3. Oktober 1963 für rechtswidrig und hob sie auf. Im Anschluß an dieses Urteil erhoben die Klägerinnen nunmehr Schadenersatzklage und verlangten Ersatz des ihnen durch die rechtswidrige Entscheidung der Kommission vom 3. Oktober 1963 entstandenen Schadens.

Diesen Schaden erblickten sie, soweit sie die abgeschlossenen Geschäfte ausführten, in den hierfür zu entrichtenden Abschöpfungen, soweit sie nicht importierten, in entgangenem Gewinn.

Die Klägerinnen haben gleichzeitig gegen die Bundesrepublik Klagen erhoben: Sie verlangen vor den Finanzgerichten die Rückerstattung der zu Unrecht erhobenen Abschöpfungen und vor den ordentlichen Gerichten Schadenersatz wegen Amtspflichtverletzung.

II. Zur Begründetheit dieser geltend gemachten Ansprüche führt der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seinem Urteil vom 14. Juli 1967 aus:

»Die Klägerinnen rügen, die Kommission habe Artikel 22 der Verordnung Nr. 19 unrichtig angewandt. Sie meinen, bei richtiger Anwendung der Vorschrift hätte die Kommission nicht die Ermächtigung zur Beibehaltung der deutschen Schutzmaßnahme erteilen, sondern deren Beseitigung anordnen müssen; das würde dann die Bundesrepublik veranlaßt haben, die Maßnahmen nicht auszuführen oder sogar vollständig aufzuheben. Die Beklagte wendet ein, ihr Verhalten begründe ihre Haftung nicht, weil es einmal keinen Amtsfehler darstelle und weil zum anderen die angeblich verletzte Rechtsnorm nicht dazu bestimmt sei, Interessen wie die der Klägerinnen zu schützen.

Damit ihre Wirkung und Tragweite beurteilt werden können, muß die umstrittene Entscheidung vom 3. Oktober 1963 im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide gesehen werden. Dabei muß vor allem die Anwendung berücksichtigt werden, die die Kommission dieser Regelung durch ihre Entscheidung vom 27. September 1963 hat zuteil werden lassen, gegen deren Auswirkungen die Entscheidung vom 3. Oktober den deutschen Markt schützen sollte. Die Verordnung Nr. 19 des Rates hat für Getreide innergemeinschaftliche Abschöpfungen eingeführt, die dem Unterschied zwischen den Preisen des ausführenden und des einführenden Mitgliedstaats entsprechen. Hierdurch sollen Störungen des Marktes von Mitgliedstaaten mit höheren Preisen durch Einfuhren aus Ländern mit niedrigeren Preisen vermieden werden. Demgemäß bemißt sich der Abschöpfungsbetrag nach dem Unterschied zwischen dem Preis des aus dem ausführenden Mitgliedstaat stammenden Erzeugnisses frei Grenze des einführenden Mitgliedstaats und dem Schwellenpreis des einführenden Mitgliedstaats. Ersterer Preis wird von der Kommission nach dem in Artikel 26 der Verordnung festgelegten Verfahren auf der Grundlage der Preise bestimmt, die auf den repräsentativsten Märkten des ausführenden Mitgliedstaats gelten, letzterer jährlich nach dem Verfahren und den Merkmalen des Artikels 4 der Verordnung festgesetzt. Ist der von der Kommission für den ausführenden Mitgliedstaat fest-

gesetzte Frei-Grenze-Preis höher als der Schwellenpreis des einführenden Staates oder entspricht er diesem, so ist die Abschöpfung demnach gleich Null.

Wie aus den Gründen der Entscheidung vom 3. Oktober 1963 hervorgeht, hatte die Kommission, da ihr das Preisniveau für die neue Ernte in Frankreich nicht bekannt war, in ihrer Entscheidung vom 27. September 1963 der Auswirkung dieser Preise auf die Preisbildung auf dem französischen Markt nicht Rechnung getragen, sondern die Entscheidung nur auf die Preise frei deutsche Grenze für Mais, Sorghum-Hirse und Hirse der alten Ernte bei Einfuhr aus Frankreich gestützt. Diese Preise lagen über den von der Bundesrepublik Deutschland festgesetzten Schwellenpreisen. Die Entscheidung vom 27. September 1963 hatte daher keine Frei-Grenze-Preise für diese Erzeugnisse festgesetzt, womit sich für die Einfuhr aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland ein Abschöpfungsbetrag in Höhe von null ergab.

Nach der Verordnung Nr. 31/63 des Rates konnten vom 1. Oktober 1963 an die Abschöpfungssätze für Maiseinfuhren, die drei Monate später durchgeführt werden sollten, in Höhe des Betrages im voraus festgesetzt werden, der am Tag des Antrags auf Einfuhrgenehmigung galt. Von dieser Möglichkeit machten die Klägerinnen Gebrauch, um die Preise für die neue Ernte auszunutzen, die sowohl unter dem mit der Entscheidung vom 27. September bestimmten Frei-Grenze-Preis als auch unter dem geltenden deutschen Schwellenpreis lagen, und stellten bei der Einfuhr- und Vorratsstelle, der für die Bundesrepublik Deutschland zuständigen Behörde, Anträge auf Einfuhrgenehmigungen mit im voraus festgesetzter Abschöpfung für beträchtliche Mengen Mais. Die Bundesregierung fürchtete, die Erteilung der Genehmigungen werde dazu führen, daß im Januar erhebliche Mengen Mais zu unter dem Schwellenpreis liegenden Preisen in die Bundesrepublik eingeführt würden. Sie setzte daher am 1. Oktober 1963 die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen aus und notifizierte diese Schutzmaßnahme am gleichen Tag der Kommission. Die Kommission ermächtigte die Bundesrepublik durch ihre Entscheidung vom 3. Oktober, die Schutzmaßnahme bis einschließlich 4. Oktober beizubehalten.

Wie aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 1. Juli 1965 hervorgeht, stellte diese Entscheidung eine fehlerhafte Anwendung des Artikels 22 der Verordnung Nr. 19 dar, insbesondere weil sie die durch die Entscheidung vom 27. September entstandenen unbestreitbaren Schwierigkeiten ernstlichen Störungen gleichsetzte, welche die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten. Die Kommission hat am 3. Oktober 1963, um die durch die Festsetzung eines Abschöpfungsbetrags Null entstandenen Schwierigkeiten auszuräumen, Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 19 auf einen Sachverhalt angewandt, der Schutzmaßnahmen nicht rechtfertigte. Sie hat in Kenntnis davon, daß Anträge auf Einfuhrgenehmigungen vorlagen, die Interessen der Importeure verletzt, die auf Auskünfte vertraut hatten, welche ihnen im Einklang mit der gemeinschaftsrechtlichen Regelung erteilt worden waren. Das Verhalten der Kommission stellt daher einen Amtsfehler dar, der die Haftung der Gemeinschaft begründet.

Die Beklagte verkennt das Wesen des ihr zur Last gelegten Verschuldens,

wenn sie sich mit der Behauptung zu rechtfertigen sucht, aufgrund der Angaben über die Marktsituation, die ihr am 3. Oktober 1963 zur Verfügung gestanden hätten, sei nicht auszuschließen gewesen, daß ernstliche Störungen drohten; ihre unrichtige Würdigung dieser Angaben sei daher entschuldbar. Ihr Verschulden liegt nicht in einer unrichtigen Würdigung des Sachverhalts, sondern in einem Gesamtverhalten, das im wesentlichen in der mißbräuchlichen Anwendung des Artikels 22 zum Ausdruck gekommen ist, dessen Voraussetzungen die Beklagte im übrigen in entscheidenden Punkten verkannt hat.

Auch der Einwand der Beklagten, die Haftung von Aufsichtsorganen werde nach einem allgemeinen Grundsatz, der den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sei, nur durch grobes Verschulden begründet, ist nicht stichhaltig. Wie immer auch die Befugnisse der Kommission aus Artikel 22 der Verordnung Nr. 19 rechtlich einzuordnen sein mögen, die Kommission hat die gleiche Verpflichtung wie die Regierungen der Mitgliedstaaten, jede ihr notifizierte Schutzmaßnahme sorgfältig zu prüfen, und trägt eine selbständige Verantwortung für die Ermächtigung zur Beibehaltung einer Schutzmaßnahme.

Zu der Auffassung, die verletzte Rechtsnorm bezwecke nicht den Schutz der Interessen der Klägerinnen, ist festzustellen, daß Artikel 22 und die übrigen Vorschriften der Verordnung Nr. 19 nach dem vierten Absatz der Begründung dieser Verordnung sowohl eine angemessene Stützung der Agrarmärkte der Mitgliedstaaten während der Übergangszeit sicherstellen, als auch mit der Entwicklung des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft die schrittweise Errichtung des gemeinsamen Marktes ermöglichen sollen. Die Interessen der in den Mitgliedstaaten ansässigen Erzeuger und das Interesse an der Entwicklung eines freien Handels zwischen den Mitgliedstaaten sind im übrigen in der Begründung der Verordnung ausdrücklich erwähnt. Vor allem geht aber aus Artikel 18 der Verordnung hervor, daß der freie Handel zwischen den Mitgliedstaaten nur den allgemeinen Vorschriften dieser und späterer Verordnungen unterliegt. Artikel 22 stellt eine Ausnahme von diesen Grundsätzen dar, deshalb muß eine Verletzung dieses Artikels als Verstoß gegen sie und gegen die Interessen, die sie schützen sollen, angesehen werden. Daß diese Interessen allgemeiner Art sind, schließt nicht aus, daß sie auch die Interessen einzelner Unternehmen wie der Klägerinnen umfassen, die in ihrer Eigenschaft als Getreideimporteure am innergemeinschaftlichen Handel teilnehmen. Wenn auch die Anwendung der Rechtsvorschriften, um die es hier geht, diese Unternehmen im allgemeinen nicht unmittelbar und individuell betreffen wird, so hindert das doch nicht, daß diese Rechtsvorschriften zum Schutz ihrer Interessen bestimmt sein können und im vorliegenden Fall auch sind. Daher ist die Ansicht der Beklagten unrichtig, die in Artikel 22 der Verordnung Nr. 19 enthaltene Rechtsnorm gelte nicht dem Schutz der Interessen der Klägerinnen.

Damit ist die Haftung der Gemeinschaft dem Grund nach festgestellt. Es ist nun zu untersuchen, auf welche der behaupteten Schäden sich diese Haftung erstreckt.

Die Geschädigten lassen sich in drei Gruppen einteilen:

Erstens haben einige Klägerinnen, nachdem ihnen am 3. Oktober 1963 die Einfuhrgenehmigungen versagt worden waren, die geplanten Einfuhren trotzdem im Monat Januar 1964 durchgeführt und an die zuständigen deutschen Behörden für die am 1. Oktober 1963 in Erwartung der beantragten Einfuhrgenehmigungen gekauften Maismengen die geforderte Abschöpfung gezahlt.

Zweitens haben einige Klägerinnen, die am 1. Oktober auf dem französischen Markt Mais gekauft hatten, nach der Versagung der Einfuhrgenehmigungen die Kaufverträge wieder gelöst.

Drittens haben einige Klägerinnen, die lediglich die Einfuhrgenehmigungen beantragt, sonst aber noch nichts zur Durchführung der beabsichtigten Einfuhren unternommen hatten, nach der Versagung dieser Genehmigungen auf die Einfuhren verzichtet.

Die Klägerinnen der ersten Gruppe haben den Mais in der Erwartung gekauft, ihn zum Abschöpfungsbetrag null einführen zu können. Ihnen ist also dadurch ein Schaden entstanden, daß sie bei der Einfuhr eine Abschöpfung entrichten mußten. Die Einfuhrgenehmigungen mit Abschöpfung null sind für diese Geschäfte ohne rechtliche Grundlage versagt worden, denn die Entscheidung der Kommission vom 3. Oktober ist durch das erwähnte Urteil vom 1. Juli 1965 aufgehoben worden; überdies ist auch die deutsche Schutzmaßnahme nach den von den Klägerinnen beigebrachten Unterlagen durch deutsche Gerichte aus Gründen des deutschen Rechts für rechtswidrig erklärt worden. Die Erhebung der Abschöpfung im Namen und zugunsten der Finanzkassen der Bundesrepublik Deutschland hat damit sowohl gegen das Gemeinschaftsrecht als auch gegen das deutsche Recht verstoßen.

Bei dieser Rechtslage stellt sich die Frage, ob der behauptete Schaden nicht durch die Rückerstattung der ohne rechtliche Verpflichtung gezahlten Abschöpfungen wiedergutmacht werden kann. Die Klägerinnen haben in der mündlichen Verhandlung das Bestehen eines solchen Rückerstattungsanspruchs in Zweifel gezogen. Der Gerichtshof kann sich jedoch für die Feststellung, daß der behauptete Schaden endgültig ist, nicht lediglich auf eine solche Meinung stützen. Den Klägerinnen dieser Gruppe ist daher aufzugeben, den Nachweis zu erbringen, daß sie den innerstaatlichen Verwaltungs- und Rechtsweg erschöpft haben, um die Rückerstattung der ohne rechtliche Verpflichtung als Abschöpfungen gezahlten Summen zu erreichen. Erst wenn dieser Nachweis erbracht ist, wäre zu prüfen, ob noch ein Schaden bestehen bleibt, den die Gemeinschaft gegebenenfalls zu ersetzen hätte.

Zu dieser ersten Gruppe gehören die Klägerinnen der Rechtssachen 5/66, 7/66, 14/66, 15/66, 16/66, 19/66 und 21/66, die am 1. Oktober in Erwartung der beantragten Einfuhrgenehmigungen Mais gekauft und diese Mengen entweder im Januar 1964 oder so kurze Zeit vor oder nach diesem Monat in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt haben, daß die Annahme gerechtfertigt ist, die Einfuhr sei im Januar möglich gewesen. Die genannten Klägerinnen sind also zu dem vorbezeichneten Beweis zuzulassen.

Es ist jedoch schon jetzt festzustellen, daß bei der Bemessung des Schadens, für den die Gemeinschaft möglicherweise haftet, nur die Einfuhr der Maismengen berücksichtigt werden kann, die im Vertrauen auf die Ankündigung von Einfuhrgenehmigungen mit Abschöpfungsbetrag null gekauft worden sind. Die genannten Klägerinnen haben daher außerdem nachzuweisen, daß sie die von ihnen erwähnten Kaufverträge über die um den Monat Januar 1964 eingeführten Maismengen am 1. Oktober abgeschlossen haben.

Die Beklagte behauptet, einige Kaufverträge seien am 1. Oktober 1963 erst nach 14.15 Uhr abgeschlossen worden, und macht geltend, in diesen Fällen verringere sich ihre Haftung, da die Klägerinnen durch mangelnde Umsicht selbst zur Entstehung der behaupteten Schäden beigetragen hätten. Zur angegebenen Zeit habe nämlich die zuständige deutsche Behörde durch Aushang den Widerruf des Abschöpfungsbetrags null mitgeteilt, so daß ein aufmerksamer Importeur das Risiko des Abschlusses von Einfuhrgeschäften für den Monat Januar habe erkennen können. Im übrigen hätten sich mehrere Importeure wiederholt bei den zuständigen deutschen Behörden erkundigt, ob die Abschöpfung null noch gelte. Dies beweise, daß die Importeure sich der anomalen Lage bewußt gewesen seien.

Man kann jedoch aus diesen Erkundigungen nicht den Schluß ziehen, daß ein aufmerksamer Importeur verpflichtet gewesen sei, sich ständig über die Lage zu unterrichten. Sowohl aus dem Zusammenhang des Artikels 17 der Verordnung Nr. 19 als auch aus der von der Beklagten gegebenen Darstellung der Arbeitsweise der gemeinsamen Marktorganisation geht hervor, daß der bei Tagesbeginn bekanntgegebene Abschöpfungsbetrag in der Regel für den ganzen Tag gilt. Deshalb käme es einer Umkehrung der Beweislast gleich, wenn der Importeur beweisen müßte, daß er den Mais am 1. Oktober vor 14.15 Uhr gekauft habe oder doch von dem im übrigen rechtswidrigen Widerruf des Abschöpfungsbetrags null keine Kenntnis habe erlangen können. Eine solche Umkehrung der Beweislast ist durch nichts gerechtfertigt. Jedoch ist die Beklagte gegebenenfalls zum Beweis dafür zuzulassen, daß der Mais in Kenntnis dieses Widerrufs gekauft wurde; den Klägerinnen steht dann der Gegenbeweis offen.

Die Klägerinnen der zweiten Gruppe, die einen Teil der am 1. Oktober 1963 in Erwartung der beantragten Einfuhrgenehmigungen abgeschlossenen Kaufverträge wieder gelöst haben, behaupten, ihnen sei dadurch ein Schaden entstanden, daß sie einmal Aufwendungen für die Auflösung dieser Verträge hätten machen müssen und daß ihnen zum anderen hinsichtlich der gekauften, jedoch wegen der Schutzmaßnahmen nicht eingeführten Maismengen Gewinn entgangen sei.

Die Aufwendungen für die Auflösung der abgeschlossenen Kaufverträge sind eine unmittelbare Folge einerseits des Vertrauens dieser Klägerinnen auf die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung Nr. 19, andererseits der Schutzmaßnahme, die aufgrund der Entscheidung der Kommission vom 3. Oktober 1963 beibehalten wurde. Als die Klägerinnen am 1. Oktober 1963 die fraglichen Maismengen kauften, gingen sie zu Recht von der geltenden Abschöpfungsregelung aus, um zum Zweck der Einfuhr in die Bundesrepublik vertragliche Ver-

pflichtungen zu übernehmen. Sie können daher den Ersatz des gesamten ihnen durch ihre Aufwendungen entstandenen Schadens verlangen, sofern diese Aufwendungen nicht das notwendige Maß überschritten.

Die Klägerinnen der Rechtssachen 5/66, 13/66, 15/66 und 21/66 sind daher zum Beweis dafür zuzulassen, daß die aufgelösten Kaufverträge am 1. Oktober 1963 abgeschlossen worden sind; der Beklagten steht der Beweis offen, daß die Klägerinnen die Geschäfte in Kenntnis des um 14.15 Uhr erfolgten Widerrufs getätigt haben.

Der im entgangenen Gewinn bestehende Schaden beruht auf wesentlich spekulativen Faktoren. Zunächst läßt die eilige Einreichung einer außerordentlich großen Zahl von Einfuhrgenehmigungsanträgen gleich am 1. Oktober erkennen, daß die Antragsteller sich über die ungewöhnlichen Vorteile im klaren waren, die die am 1. Oktober 1963 geltenden Entscheidungen boten. Im übrigen kannten die Antragsteller den französischen Markt und die tatsächliche Höhe der dort angewandten Preise und konnten daher erkennen, daß der Kommission in der Frei-Grenze-Preis-Entscheidung vom 27. September 1963 ein Irrtum unterlaufen war. Es kann also davon ausgegangen werden, daß die Klägerinnen sich der außerordentlich spekulativen Natur ihrer Maiskäufe bewußt waren. Indem sie auf die beabsichtigten Einfuhren verzichteten, entzogen sie sich aus eigenem Entschluß dem mit der Einfuhr in die Bundesrepublik verbundenen kaufmännischen Risiko. Es wäre unter diesen Umständen nicht zu rechtfertigen, ihnen einen Anspruch auf den gesamten Gewinn zuzubilligen, den sie bei Durchführung der eingeleiteten Geschäfte hätten erzielen können. Der im entgangenen Gewinn bestehende Schaden, für den die Gemeinschaft gegebenenfalls einzutreten hat, könnte daher billigerweise nicht höher als auf 10% des Betrages bemessen werden, den die Klägerinnen als Abschöpfung hätten zahlen müssen, wenn sie die abgeschlossenen und wieder aufgelösten Kaufverträge durchgeführt hätten.

Die Klägerinnen der ersten und zweiten Gruppe haben dem Gerichtshof mitgeteilt, daß sie ihre behaupteten Schäden mit zwei Schadensersatzklagen geltend machen, von denen eine vor einem deutschen Gericht gegen die Bundesrepublik Deutschland, die andere vor dem Gerichtshof gegen die Gemeinschaft erhoben ist. Es muß vermieden werden, daß die Klägerinnen aufgrund einer unterschiedlichen Beurteilung ein und desselben Schadens durch zwei verschiedene Gerichte, die verschiedene Rechtsnormen anwenden, entweder unzureichenden oder zu hohen Schadensersatz erhalten. Bevor entschieden wird, welchen Schaden die Gemeinschaft zu ersetzen hat, muß dem innerstaatlichen Gericht die Möglichkeit gegeben werden, über die etwaige Haftung der Bundesrepublik Deutschland zu entscheiden. Ein Endurteil kann daher erst ergehen, wenn die Klägerinnen eine entsprechende Entscheidung des innerstaatlichen Gerichts beibringen. Die Klägerinnen der ersten Gruppe können diese Entscheidung unabhängig von dem ihnen obliegenden Nachweis vorlegen, daß sie im Hinblick auf die Rückforderung der ohne rechtliche Verpflichtung gezahlten Abschöpfungen den Rechtsweg erschöpft haben. Im übrigen könnte es sich auch auf die Bemessung des Schadens

der zweiten Gruppe auswirken, wenn nachgewiesen würde, daß diese Rückforderung möglich ist. Die entscheidende Bedeutung dieser Nachweise hindert aber nicht, die Klägerinnen schon jetzt zu den anderen vorgenannten Beweisantritten zuzulassen.

Für diese Beweiserhebungen sind die genannten Rechtssachen abzutrennen.

Die Klägerinnen der dritten Gruppe haben, abgesehen von denen der Rechtssachen 7/66 und 15/66, alle sogleich nach der Versagung der beantragten Einfuhrgenehmigungen ganz oder teilweise auf die beabsichtigten Geschäftsabschlüsse verzichtet. In diesen Fällen ist die Ausführung von Maiskäufen auf dem französischen Markt noch nicht einmal begonnen worden.

Diese Klägerinnen machen jedoch geltend, sie hätten dadurch einen Schaden erlitten, daß sie nicht die Gewinne hätten erzielen können, die sie sich von den beabsichtigten Einfuhren mit Abschöpfungsbetrag null erhofft hätten. Die geplanten Geschäfte haben indessen keinerlei konkrete Gestalt gewonnen, sondern sind im Stadium des Genehmigungsverfahrens steckengeblieben.

Bei dieser Sachlage sind die lediglich beabsichtigten Einfuhrgeschäfte nicht genügend substantiiert, um den Ersatz eines entgangenen Gewinns zu rechtfertigen. Die Klagen sind daher abzuweisen, soweit sie auf den Ersatz entgangener Gewinne aus Einfuhrgeschäften gerichtet sind, die nie begonnen wurden. Die Klägerinnen der Rechtssachen 17/66, 18/66, 20/66, 22/66, 23/66 und 24/66 verlangen lediglich Schadensersatz für entgangenen Gewinn, ohne geltend zu machen, daß sie am 1. Oktober 1963 Mais gekauft hätten. Ihre Klagen sind daher schon jetzt abzuweisen . . .«. [Es folgen Ausführungen zur Kostenentscheidung].

»Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund von Artikel 215 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 4. April 1962, insbesondere ihres Artikels 22,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften,

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

I. Unter Vorbehalt der Rechte der Parteien ergeht folgendes Zwischenurteil:

1. Den Klägerinnen der Rechtssachen 5/66, 7/66, 13/66, 14/66, 15/66, 16/66, 19/66 und 21/66 wird aufgegeben, dem Gerichtshof die Entscheidungen der zuständigen Gerichte der Bundesrepublik Deutschland über ihre Schadensersatzklagen gegen die Bundesrepublik vorzulegen.

2. Den genannten Klägerinnen wird ferner aufgegeben, dem Gerichtshof urkundlich nachzuweisen, daß sie den Verwaltungs- und Rechtsweg erschöpft haben, um die Rückerstattung der ohne rechtliche Verpflichtung als Abschöpfungen an die Finanzkassen der Bundesrepublik Deutschland gezahlten Beträge zu erreichen.
 3. Den genannten Klägerinnen wird ferner aufgegeben, bis zum 31. Dezember 1967 den Nachweis zu erbringen, daß sie am 1. Oktober 1963 Kaufverträge über Mais auf dem französischen Markt abgeschlossen haben.
 4. Für die Beibringung der unter Nr. 3 genannten Beweise werden die genannten Rechtssachen abgetrennt.
 5. Die Kostenentscheidung bleibt dem Endurteil vorbehalten.
- II. Unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge ergeht folgendes Teilendurteil:
1. Die Klagen 17/66, 18/66, 20/66, 22/66, 23/66 und 24/66 werden abgewiesen.
 2. Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben«.

B. Anmerkung: Die dem Recht der Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätze als Grundlage der außervertraglichen Haftung der EWG

I. Zur Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Amtshaftung der EWG

Das vorstehend abgedruckte Urteil des Luxemburger Gerichtshofs hat erneut das Augenmerk auf die schwierige Frage gelenkt, auf welche Weise die dem Recht der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze, aus denen nach Art. 215 Abs. 2 EWGV die einzelnen Rechtsregeln für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft zu entwickeln sind, in der Praxis erarbeitet werden sollen³⁾. Diese Schwierigkeiten ergeben sich vor allem daraus, daß nicht leicht zu bestimmen ist, wo die Grenze zwischen den konkreten Rechtsnormen des nationalen Staatshaftungsrechts und den daraus folgenden gemeinsamen Rechtsgrundsätzen verläuft. Dazu wird auch in neuester Zeit von Heldrich⁴⁾ die Auffassung vertreten, diese Rechtsgrundsätze seien nur durch Verzicht auf eine in die Tiefe gehende Rechtsvergleichung, somit dadurch zu erreichen, daß man Art. 215 Abs. 2

³⁾ Art. 215 Abs. 2 EWGV lautet: »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.«

⁴⁾ Heldrich, Anmerkung zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 14. 7. 1967 in den verbundenen Rechtssachen 5, 7, 13–24/66, Europarecht 1967, S. 344–351 (349).

als einen Verweis auf die allgemeinen Billigkeitsvorstellungen, die den Haftungsregeln der Mitgliedstaaten zugrundeliegen, auffaßt. Diese Sätze hätten dann allerdings einen nur sehr vagen Inhalt und könnten nicht als konkreter Beurteilungsmaßstab für eine bestimmte Art von Ansprüchen dienen. H e l d r i c h beruft sich dabei auf L a g r a n g e : Art. 215 Abs. 2 "is merely a diplomatic formula, . . . which only makes sense insofar as it refers to certain equitable principles, which are indeed widespread and are normally to be met with in any *Rechtsstaat*"⁵⁾. So ist es dann Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, die konkreten Voraussetzungen einer Haftung der Gemeinschaft zu entwickeln.

Nun ist nicht zu bestreiten, daß dem Gerichtshof bei der Anwendung von Art. 215 Abs. 2 EWGV die dominierende Rolle zukommt. Andererseits kann aber auch die Auffassung von H e l d r i c h nicht akzeptiert werden. Seine Deutung des Verweises auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze würde letztlich besagen, daß diesem nahezu kein normativer Gehalt zukommt, sondern nur die Funktion, einige vage äußerste Leitlinien für die im übrigen ganz der freien Rechtsschöpfung überlassene Entwicklung eines Haftungsrechts der Gemeinschaft aufzustellen.

Eine solche These, die nur mit einer gewissen Resignation vor der unlösbar erscheinenden Aufgabe, allgemeine Rechtsgrundsätze in konkreter Gestalt zu entwickeln, erklärt werden kann, wäre nur akzeptabel, wenn tatsächlich erwiesen wäre, daß solche in etwa konkreten Rechtsgrundsätze nicht zu gewinnen sind. Daß jedoch eine solche Resignation nicht am Platze ist, haben wenigstens teilweise das Heidelberger Kolloquium über die »Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe«⁶⁾ und der Versuch von J a e n i c k e⁷⁾ gezeigt, gerade für den Bereich des Art. 215 Abs. 2 EWGV aus dem Material des Kolloquiums einige allgemeine Rechtsgrundsätze zu formulieren. Dabei hat sich insbesondere auch erwiesen, daß entgegen der Ansicht von H e l d r i c h nur ein möglichst breites rechtsvergleichendes Material die Möglichkeit bietet, die *ratio* der einzelnen nationalen Haftungsregeln herauszuschälen und daraus die gesuchten Rechtsgrundsätze zu entwickeln⁸⁾. Sicherlich können die versuchsweise formulierten Grundsätze nicht

⁵⁾ L a g r a n g e, The Non-contractual Liability of the Community in the E.C.S.C. and in the E.E.C., Common Market Law Review, Bd. 3 (1965/66), S. 10–36 (32).

⁶⁾ Vgl. Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe, Länderberichte und Rechtsvergleichung (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 44) 1967 (im folgenden zitiert als »Staatshaftung«).

⁷⁾ J a e n i c k e, Die Staatshaftung in rechtsvergleichender Sicht, in Staatshaftung, S. 859–878.

⁸⁾ Zu dieser Methode bei der Erarbeitung der allgemeinen Rechtsgrundsätze vgl. J a e n i c k e, a. a. O. oben Anm. 7, S. 864 f.

in jeder Hinsicht als endgültig angesehen werden. Immerhin hat sich aber gezeigt, daß es für eine zweckentsprechende Anwendung von Art. 215 Abs. 2 EWGV nicht notwendig ist, den Gerichtshof als praktisch völlig freien Rechtsschöpfer zu betrachten. Vielmehr läßt sich (dem Wortlaut des Art. 215 Abs. 2 EWGV entsprechend) daran festhalten, daß auch der Gerichtshof einer Anwendung dieser Vorschrift rechtsvergleichende Überlegungen zugrundelegen hat, die freilich nur zur Formulierung von Grundsätzen führen müssen, innerhalb derer der Gerichtshof dann frei und verpflichtet ist, die dem Charakter der Gemeinschaft und dem Ziel des Art. 215 Abs. 2 EWGV entsprechenden Detaillösungen zu entwickeln. Dabei wird auch zu beachten sein, daß der Vorschrift des Art. 215 Abs. 2 EWGV eine besondere Schutzfunktion zugunsten der »Marktbürger«, d. h. der Rechtsunterworfenen der Mitgliedstaaten, die zahlreichen Eingriffen der Gemeinschaftsorgane in ihren Rechtsbereich ausgesetzt sind, zukommt. Nach von der Groeben ist diese Vorschrift eine Ausprägung des die Gemeinschaftsorgane bindenden grundrechtsähnlichen Prinzips der Gerechtigkeit, so daß Art. 215 Abs. 2 EWGV selbst ebenfalls grundrechtsähnlichen Charakter hätte⁸⁹⁾. Falls sich eine solche Betrachtungsweise durchsetzen sollte, müßte dies für die Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV von erheblicher Bedeutung sein.

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen interessiert es besonders, welche Methode der Gerichtshof in seinem oben abgedruckten Urteil bei der Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV angewendet hat. Bei der Lektüre des Urteils fällt auf, daß an keiner Stelle das Stichwort »allgemeine Rechtsgrundsätze« auch nur erwähnt ist und sich im Text des Urteils auch keine rechtsvergleichenden Ausführungen finden. Daraus ist der Schluß gezogen worden, der Gerichtshof habe auf rechtsvergleichende Überlegungen verzichtet und statt dessen auf seine Rechtsprechung zu Art. 40 EGKS-Vertrag zurückgegriffen⁹⁾. Für diese Annahme spricht, daß der Gedankengang des Urteils vom 14. Juli 1967 und die Ausführungen des Gerichtshofs in seinen früheren Urteilen zu Art. 40 EGKS-Vertrag Ähnlichkeiten aufweisen, daß ferner der französische Urteilstext¹⁰⁾, der nach der Arbeitsweise des Gerichtshofs die ursprüngliche Fassung des Urteils darstellt¹¹⁾, ausdrücklich eine *faute de*

⁸⁹⁾ Vgl. von der Groeben, Über das Problem der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag (1966), S. 226–247 (234 f.).

⁹⁾ So Heldrich, a. a. O. oben Anm. 4, S. 349 f.; Goffin, Observations: Responsabilité non contractuelle de la CEE, Cahiers de droit européen 1968, S. 83–94 (85).

¹⁰⁾ Vgl. Cour de Justice des Communautés européennes, Recueil de la Jurisprudence de la Cour, Bd. XIII (1967), S. 339.

¹¹⁾ Vgl. Riese, Das Sprachenproblem in der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: Vom deutschen zum europäischen Recht, Festschrift für Hans Dölle, Bd. 2 (1963), S. 507–524 (512 ff.).

service der Kommission der EWG feststellt, also einen Begriff aus Art. 40 EGKS-Vertrag verwendet.

Diese Anhaltspunkte reichen jedoch nicht aus, um die Ansicht, der Gerichtshof habe seiner Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV keine mittels Rechtsvergleichung gewonnenen Regeln zugrundegelegt, wirklich überzeugend erscheinen zu lassen. Ein solches Verhalten des Gerichts würde einen klaren Verstoß gegen Art. 215 Abs. 2 EWGV bedeuten, der nicht ohne weiteres vermutet werden sollte. Näher liegt die Annahme, daß das Gericht bei seiner bekannt knappen Formulierungsweise des Urteilstextes darauf verzichtet hat, alle Stufen seiner Überlegungen im Urteil mitzuteilen, sondern nur die Anwendung der zuvor entwickelten Rechtsgrundsätze auf den konkreten Fall ausführt. Ob diese Annahme möglich ist, wird sich am besten dann entscheiden lassen, wenn man die auf Grund der Rechtsvergleichung für die Haftung der Gemeinschaften gewonnenen Ergebnisse mit den vom Gerichtshof zur Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV entwickelten Haftungsmaßstäben und Haftungsfolgen vergleicht. Es ist das Ziel der folgenden Bemerkungen, diesen Vergleich für die einzelnen vom Gerichtshof erwogenen Voraussetzungen und Folgen der Haftung der Gemeinschaft zu versuchen.

II. Die Merkmale des Haftungstatbestandes des Art. 215 Abs. 2 EWGV

1. Die Grundlage der Haftung, den »Amtsfehler«, sieht der Gerichtshof darin, daß die Entscheidung der Kommission vom 3. Oktober 1963, mit der diese die Schutzmaßnahmen der Bundesrepublik bestätigte¹²⁾, eine Anwendung des Art. 22 Abs. 2 der VO Nr. 19 auf einen Sachverhalt dargestellt habe, der diese Anwendung nicht rechtfertigte. Das hatte der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 1. Juli 1965¹³⁾ ausgeführt. In dem jetzt erlassenen Urteil begnügt sich der Gerichtshof mit der Wiederholung dieser Feststellung und leitet aus diesem Rechtsverstoß der Kommission ohne weiteres einen die Haftung der Gemeinschaft begründenden Amtsfehler ab. Damit befindet sich der Gerichtshof in Übereinstimmung mit den Rechtsordnungen sämtlicher

¹²⁾ Entscheidung der Kommission vom 3. 10. 1963 (63/553/EWG), ABIEG 1963, S. 2479/63. Art. 1 der Entscheidung lautete: »Die Bundesrepublik Deutschland wird ermächtigt, bis einschließlich 4. Oktober die der Kommission am 1. Oktober 1963 notifizierte Schutzmaßnahme beizubehalten, die in der Aussetzung der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen für die Einfuhr von Mais, Sorghum-Hirse und Hirse sowie der aus diesen Grunderzeugnissen hergestellten Erzeugnisse im Sinne von Artikel 1 Buchstabe d) der Verordnung Nr. 19 des Rats aus den Mitgliedstaaten und den dritten Ländern vom 1. Oktober 1963 an besteht.«

¹³⁾ Vgl. Anm. 2.

Mitgliedstaaten, die ebenfalls einen Rechtsverstoß der Verwaltung grundsätzlich als Amtsfehler betrachten.

2. In keiner nationalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten reicht jedoch eine solche Rechtsverletzung für sich allein aus, um die Haftung des Staates zu begründen. Vielmehr muß in allen sechs Rechtsordnungen zu der Rechtsverletzung ein qualifizierendes Element hinzutreten, bei dessen Vorliegen die objektive Rechtsverletzung erst zum Anknüpfungspunkt einer Schadenshaftung wird¹⁴⁾. Dieses zusätzliche Erfordernis ist in den Rechtsordnungen der sechs Mitgliedstaaten verschieden ausgestaltet.

a) Im französischen Recht fallen Rechtsverletzungen der hier interessierenden Art unter den Begriff der *faute de service*, wobei der Grundsatz gilt, daß jeder durch *faute de service* verursachte Schaden vom Staat zu vertreten ist. Dieser Grundsatz kennt jedoch Einschränkungen: Eine Haftung entfällt zunächst dann, wenn es sich lediglich um Form- oder Verfahrensfehler handelte und die Verwaltungsentscheidung materiell rechtmäßig war. Eine Haftung wird durch *faute de service* ferner nur dann begründet, wenn die unrechtmäßige Entscheidung »unentschuldigbar« (*inexcusable*) war¹⁵⁾.

b) Das belgische¹⁶⁾, luxemburgische¹⁷⁾ und das italienische¹⁸⁾ Staatshaftungsrecht erkennen eine Ersatzpflicht des Staates nur an, wenn die rechtswidrige Verwaltungsentscheidung ein subjektives Recht des Geschädigten verletzt hat. Auch im niederländischen Recht überwiegt offenbar bislang der Grundsatz, daß nur die Verletzung des Rechts eines anderen zur Haftung des Staates führen kann¹⁹⁾.

c) Eine besondere Form hat die der objektiven Rechtsverletzung beigelegte Qualifizierung des Staatshaftungstatbestandes im deutschen Recht gefunden. Hier kommt es nicht darauf an, in welches Rechtsgut die gesetzwidrige Verwaltungsentscheidung eingegriffen hat. Vielmehr muß durch das schadenbegründende Handeln der Verwaltung eine Amtspflicht verletzt worden sein, die der Verwaltung dem geschädigten Dritten gegenüber obliegt²⁰⁾.

Es ist nicht einfach, aus diesen verschiedenen Systemen einen allgemeinen

¹⁴⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 7, S. 866.

¹⁵⁾ Vgl. Fromont, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes: France, in Staatshaftung, S. 135–185 (150 f.).

¹⁶⁾ Vgl. Cambier, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes: Belgique, in Staatshaftung, S. 41–67 (44).

¹⁷⁾ Vgl. Arendt, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes: Luxembourg, in Staatshaftung, S. 447–486 (454 f., 459).

¹⁸⁾ Galeotti, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes: Italie, in Staatshaftung, S. 295–348 (313).

¹⁹⁾ Prins, Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe: Niederlande, in Staatshaftung, S. 487–503 (490 f.).

²⁰⁾ Jaenicke, Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe: Bundesrepublik Deutschland, in Staatshaftung, S. 69–134 (94 ff.).

Rechtsgrundsatz abzuleiten. Immerhin läßt sich für den hier interessierenden Fall der Verletzung einer Rechtsvorschrift durch die Verwaltung sagen, daß es nach der gemeinsamen Überzeugung aller Rechtssysteme der EWG-Mitgliedstaaten nicht ausreicht, daß diese Rechtsverletzung objektiv vorliegt. Vielmehr wird zusätzlich verlangt, daß der durch die unrechtmäßige Verwaltungsentscheidung Geschädigte »in einer näheren Beziehung zur handelnden Verwaltung steht als die ebenfalls an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns interessierte Allgemeinheit«²¹⁾.

Aus der in Art. 215 Abs. 2 EWGV enthaltenen Verweisung auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze wird man also schließen müssen, daß der Gerichtshof bei der Anwendung dieser Vorschrift gehalten ist, ein solches, die objektive Rechtsverletzung in Bezug auf den Geschädigten näher qualifizierendes Element zu entwickeln. Ob der Gerichtshof sich dabei einem der nationalen Systeme anschließt oder ob er eigene, den Notwendigkeiten der Gemeinschaft angepaßte Kriterien entwickelt, wird man seiner Entscheidung überlassen müssen. In Anknüpfung an seine Rechtsprechung zu Art. 40 EGKS-Vertrag hat der Gerichtshof dieses qualifizierende Element dahin umschrieben, daß eine Ersatzpflicht der EWG nur dann besteht, wenn die verletzte Rechtsnorm den Schutz der geschädigten Klägerinnen bezweckte.

Dieses die Haftung einschränkende Kriterium scheint auf den ersten Blick dem deutschen Amtshaftungsrecht zu entsprechen. Bei näherem Zusehen ergibt sich jedoch, daß diese Vermutung nicht zutrifft. Das deutsche Recht verlangt, daß die Verwaltung eine ihr dem Geschädigten gegenüber obliegende *A m t s p f l i c h t* verletzt hat, wobei im Fall des Normverstosses in der deutschen Rechtsprechung eine generelle Amtspflicht angenommen wird, die geltenden Rechtsvorschriften zu beachten. Diese Amtspflicht zur rechtmäßigen Entscheidung besteht gegenüber dem Geschädigten nicht nur dann, wenn die verletzte Rechtsnorm speziell oder zumindest auch dem Schutz des Geschädigten zu dienen bestimmt ist, sondern auch dann, wenn die Rechtsverletzung ihrer Art nach generell geeignet war, zu seiner Schädigung zu führen²²⁾. Es kommt also nicht auf den speziellen Schutzzweck der Norm, sondern darauf an, ob die objektive *N o r m v e r l e t z u n g* in den Rechtskreis des Geschädigten eingegriffen hat. Demgegenüber stellt der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ausdrücklich darauf ab, ob die durch die Kommission verletzte *N o r m* wenigstens auch den Schutz der Interessen der geschädigten Klägerinnen bezweckte. Freilich darf nicht übersehen werden, daß der Gerichtshof offenbar geneigt ist, bei der Prüfung der Frage, ob die verletzte Norm den Schutz des Geschädigten bezweckte, nicht allzu strenge

²¹⁾ So Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 7, S. 868.

²²⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 20, S. 94.

Maßstäbe anzulegen. So stellt das hier besprochene Urteil weniger auf den Schutzzweck der durch die Kommission verletzten Norm (Art. 22 der VO Nr. 19), als auf den Sinn der gesamten VO Nr. 19 ab. Diese enthält nach der Begründung des Gerichtshofs insofern eine geschützte Position der einzelnen Importeure, als sie auch in ihrem Interesse an der Entwicklung des freien Handels zwischen den Mitgliedstaaten erlassen wurde. Da der unmittelbar verletzte Art. 22 eine Ausnahme von diesem Grundsatz des freien Handels enthält, führt die ungerechtfertigte Anwendung dieser Vorschrift zu einer Situation, die die durch die VO Nr. 19 geschaffene Position der Importeure beeinträchtigt. Diese Argumentation des Gerichtshofs ist durchaus überzeugend und zeigt, daß der Gerichtshof gewillt ist, das von ihm entwickelte Kriterium nicht zu Lasten des Einzelnen gehen zu lassen.

III. Verschulden als Voraussetzung der Haftung nach Art. 215 Abs. 2 EWGV

In den nationalen Rechtsordnungen der sechs Mitgliedstaaten wird für eine Haftung des Staates grundsätzlich gefordert, daß das unrechtmäßige Handeln der Verwaltung in vorwerfbarer Weise, d. h. schuldhaft geschah²³⁾. Diese Grundsatzlösung verliert jedoch dadurch an Bedeutung, daß das Verschulden im allgemeinen nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Maßstäben gemessen wird. Das hat für den hier interessierenden Fall, daß die fehlerhafte Amtshandlung in der rechtswidrigen Anwendung einer Norm besteht, zur Folge, daß die Feststellung der objektiven Rechtsverletzung und ihrer Vorwerfbarkeit weithin zusammenfallen²⁴⁾.

Das ist besonders deutlich im französischen Recht, wo sowohl die objektiv rechtswidrige Handlung wie auch ihre Vorwerfbarkeit, die sich danach bemißt, was von einer normal funktionierenden Verwaltung verlangt werden kann, unter dem einen Begriff der *faute de service* zusammengefaßt werden²⁵⁾.

Im italienischen Recht ist die Feststellung der Schuld nicht notwendig, wenn die Verwaltung gegen eine Rechtsnorm verstoßen hat²⁶⁾.

Für das niederländische Recht wird betont, daß das Element der Schuld eine verhältnismäßig geringe Rolle spiele: Der Richter setze voraus, daß das objektiv rechtswidrige Verhalten auch schuldhaft war und lasse nur den Gegenbeweis für mangelndes Verschulden zu²⁷⁾.

²³⁾ Dabei bleibt hier unberücksichtigt, daß auch zahlreiche Fälle einer Haftung ohne Verschulden anerkannt sind.

²⁴⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 7, S. 869 f.

²⁵⁾ Vgl. Fromont, a. a. O. oben Anm. 15, S. 150 f.

²⁶⁾ Vgl. Galeotti, a. a. O. oben Anm. 18, S. 312 f.

²⁷⁾ Vgl. Prins, a. a. O. oben Anm. 19, S. 495 f.

Das deutsche²⁸⁾ und das belgische²⁹⁾ Recht halten zwar daran fest, daß für eine Haftung des Staates das Verschulden des handelnden Organs notwendig ist. Die Rechtsprechung beider Länder bemißt aber das Verschulden danach, was allgemein zur Führung des konkreten Amtes notwendig ist, was von einem »pflichtgetreuen Durchschnittsbeamten« in gleicher Lage erwartet werden kann³⁰⁾. Das hat auch im deutschen Recht in vielen Fällen zur Folge, daß die Feststellung der Rechtswidrigkeit deren Vorwerfbarkeit präsumiert³¹⁾.

Es läßt sich daher für Art. 215 Abs. 2 EWGV der allgemeine Rechtsgrundsatz aufstellen, daß in den Fällen, in denen der Amtsfehler in einer Rechtsverletzung zu sehen ist, grundsätzlich kein Nachweis eines besonderen Verschuldens des handelnden Organs notwendig ist³²⁾.

In seinem Urteil vom 14. Juli 1967 hat der Gerichtshof dennoch die Frage des Verschuldens der Kommission ausdrücklich geprüft und das Verschulden in einem »Gesamtverhalten« erblickt, das in der mißbräuchlichen Anwendung von Art. 22 zur Korrektur des falsch festgestellten Frei-Grenze-Preises bestand. Mit diesen Ausführungen zum Verschulden ist der Gerichtshof auf den Einwand der beklagten Kommission eingegangen, ihr Verhalten sei entschuldigbar gewesen, da nach den ihr zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung vorliegenden Unterlagen nicht auszuschließen gewesen sei, daß dem deutschen Markt ernstliche Störungen drohten.

Daraus läßt sich der Schluß ableiten, daß der Gerichtshof grundsätzlich anerkannt hat, daß der oben aufgestellte Rechtsgrundsatz nicht immer gilt, sondern es Fälle geben kann, in denen eine objektive Rechtsverletzung trotz der Pflicht der Verwaltung, dem geltenden Recht gemäß zu verfahren, entschuldigbar ist. Damit hält sich der Gerichtshof, wenn auch vielleicht nicht an einen gemeinsamen Grundsatz des Rechts der Mitgliedstaaten, so doch an Erwägungen, die in einzelnen Rechtsordnungen zu finden sind und deren Übernahme ins EWG-Recht sachgerecht und zu begrüßen ist. Es handelt sich dabei um den Rechtsgedanken, daß die Prüfung eines besonderen Verschuldens der Verwaltung an der Rechtsverletzung nur dort entfallen kann, wo die Norm selbst klar und unzweideutig oder wo ihr Inhalt durch höchstrichterliche Rechtsprechung geklärt ist. Ist der Inhalt der anzuwendenden Norm dagegen unklar oder jedenfalls kompliziert, kann man, wenn man grundsätzlich an der Haftungsvoraussetzung des Verschuldens festhält, dieses nicht mehr mit der Rechtsverletzung selbst als gegeben erachten, sondern muß

²⁸⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 20, S. 97 f.

²⁹⁾ Vgl. Cambier, a. a. O. oben Anm. 16, S. 54.

³⁰⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 20, S. 97.

³¹⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 7, S. 870.

³²⁾ Vgl. Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 7, S. 872.

Argumente der Verwaltung, die sie zu ihrer Entlastung vorträgt, zumindest prüfen. Je nach Lage des Sachverhalts wird dann möglicherweise ein die Haftung ausschließender entschuldbarer Rechtsirrtum angenommen werden können³³).

Diese Überlegungen sind am klarsten im deutschen Recht ausgesprochen³⁴). Sie finden sich aber auch im französischen Recht³⁵), wenn betont wird, daß eine rechtswidrige Entscheidung nur dann eine die Haftung begründende *faute de service* darstelle, wenn sie unentschuldbar sei. Auch im luxemburgischen Recht wird ein Irrtum bei der Auslegung einer Vorschrift nicht zugerechnet, wenn er für den handelnden Beamten unvermeidbar war³⁶).

In dem vom Gerichtshof entschiedenen Fall lag die Prüfung des Arguments, der Rechtsfehler der Kommission sei entschuldbar gewesen, durchaus nahe. Die Tatbestandsmerkmale des Art. 22 der VO Nr. 19 sind durchweg Generalklauseln: Der Markt muß auf Grund der Einfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht sein, die die Ziele des Art. 39 des EWG-Vertrages (Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung, Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen) gefährden könnten. Es kommt hinzu, daß der Feststellung der Voraussetzungen von Art. 22 die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Situation und eine auf Grund dessen getroffene wirtschaftliche Prognose zugrundeliegen müssen. Es handelt sich also um durchaus komplizierte Denkkonstruktionen, die eher wirtschaftspolitischen Entscheidungen als dem Normalfall juristischer Subsumtion gleichen. So lag es nahe, in diesem Falle das Verschulden der Kommission nicht mit der festgestellten objektiven Rechtsverletzung zu präsumieren, sondern es gesondert zu prüfen.

Keine Stellung hat der Gerichtshof zu der praktisch wichtigen Frage genommen, ob in gewissen Fällen (etwa wenn das Gemeinschaftsorgan lediglich Aufsichtsbefugnisse hat) eine Haftung der Gemeinschaft gemäß Art. 215 Abs. 2 EWGV nur bei grobem Verschulden anzunehmen ist³⁷). Der Gerichtshof hat einen entsprechenden Einwand der Kommission zwar zurückgewiesen, konnte sich dabei aber damit begnügen festzustellen, daß der Einwand schon deshalb fehlging, weil die Aufgaben der Kommission gemäß Art. 22 VO Nr. 19 nicht nur in der Kontrolle der nationalen Behörden bestehen,

³³) Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 7, S. 872, bezeichnet dies als allgemeinen Rechtsgrundsatz.

³⁴) Vgl. die bei Jaenicke, a. a. O. oben Anm. 20, S. 98 zitierte Rechtsprechung.

³⁵) Vgl. Fromont, a. a. O. oben Anm. 15, S. 151.

³⁶) Vgl. Arendt, a. a. O. oben Anm. 17, S. 463.

³⁷) Vgl. dazu für das französische Recht Fromont, a. a. O. oben Anm. 15, S. 152.

sondern die Kommission eine selbständige Verantwortung für die Ermächtigung zur Beibehaltung einer Schutzmaßnahme trägt. Der Einwand der Kommission wurde also mangels der behaupteten tatsächlichen Voraussetzungen zurückgewiesen, so daß offen bleibt, ob der geschilderte Einwand bei einer Haftung nach Art. 215 Abs. 2 EWGV grundsätzlich zulässig ist.

IV. Fragen der Schadensberechnung

Die Klagen eines Teils der Importeure hat der Gerichtshof mit der Begründung abgewiesen, sie hätten keinen substantiierten Schaden vorgebracht. Dafür konnte sich der Gerichtshof schon auf den Schadensbegriff stützen, ohne auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz zurückgreifen zu müssen.

Bei den anderen Klägern hat der Gerichtshof zur Beantwortung der Frage, ob ein Schaden vorliegt, zwei Gruppen unterschieden: Bei der einen Gruppe von Importeuren sieht er den Schaden darin, daß sie für das eingeführte Getreide wegen der rechtswidrigen Entscheidung der Kommission ungerechtfertigterweise Abschöpfungen bezahlen mußten. Diese Annahme folgt ebenfalls bereits aus dem Begriff des Schadens.

Die zweite Gruppe hat die ursprünglich abgeschlossenen Kaufverträge rückgängig gemacht und die geplanten Importe nicht durchgeführt. Sie macht als Schaden entgangenen Gewinn geltend und verlangt, die Differenz zwischen dem möglichen eigenen Einkaufspreis und dem zu erlangenden Verkaufspreis unter Zugrundelegung eines Abschöpfungssatzes von Null ersetzt zu erhalten. Dem Urteil des Gerichtshofs ist zu entnehmen, daß er entgangenen Gewinn grundsätzlich als ersatzfähigen Schaden im Sinne des Art. 215 Abs. 2 EWGV betrachtet. Insofern kann er sich auf einen gemeinsamen Grundsatz der nationalen Haftungsrechte stützen³⁸⁾. Der Gerichtshof steht aber auf dem Standpunkt, daß den Importeuren nicht der gesamte geltend gemachte entgangene Gewinn zu ersetzen sei, da dieser behauptete Schaden im wesentlichen auf spekulativen Faktoren beruht habe. Die Klägerinnen hätten auf Grund ihrer Marktkennntnis erkennen können, daß der Kommission bei der Festsetzung des Frei-Grenze-Preises, der die Grundlage für die Berechnung der Abschöpfungen ist, ein Fehler unterlaufen war. Indem sie aus eigenem Entschluß auf die Einfuhren verzichteten, hätten sie sich dem mit der Einfuhr verbundenen kaufmännischen Risiko entzogen. Daher sei es nicht zu rechtfertigen, ihnen einen Anspruch auf den gesamten Gewinn zuzubilligen, den sie bei Durchführung der eingeleiteten Geschäfte hätten erzielen können.

³⁸⁾ Vgl. Bleckmann, Art und Umfang der Wiedergutmachung, in Staatshaftung, S. 780-788 (782).

Diese Überlegung des Gerichtshofs ist rechtsdogmatisch nicht leicht einzuordnen. Es kann nicht angenommen werden, daß der eigentliche Vorwurf darin besteht, daß die Kläger den Irrtum der Kommission erkennen konnten, da dieser Vorwurf auch der ersten genannten Gruppe der Importeure zu machen ist. Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Gruppen der Kläger besteht vielmehr darin, daß die einen die einmal abgeschlossenen Geschäfte durchführen, dabei zwar Abschöpfungen bezahlen mußten, aber jedenfalls durch eigene kaufmännische Initiative zu einem Gewinn kamen. Demgegenüber haben die anderen Importeure auf diesen Weg verzichtet und verlangen nunmehr den entgangenen Gewinn, den sie (wenigstens teilweise) durch Verkauf hätten erzielen können, im Wege des Schadenersatzes. Löst man den Gedankengang des Gerichtshofs so auf, so ist der eigentliche Grund für eine Minderung des zu ersetzenden entgangenen Gewinns darin zu sehen, daß diese Importeure es unterlassen haben, durch eigenes Handeln die Höhe des Schadens zu vermindern.

Es handelt sich also um einen Anwendungsfall des in allen Mitgliedstaaten anerkannten Grundsatzes, daß eine Beteiligung des Geschädigten an der Entstehung des Schadens den Ersatzanspruch mindert³⁹⁾. Dabei ist unklar, ob es sich lediglich um eine Mitverursachung oder um ein echtes Mitverschulden handeln muß, eine Frage, zu der der Gerichtshof nicht Stellung nimmt. Die Art der Formulierung der betreffenden Urteilsstelle spricht aber eher dafür, daß der Gerichtshof die Mitverursachung genügen lassen will.

V. Zur Konkurrenz des Anspruchs nach Art. 215 Abs. 2 EWGV mit Ansprüchen nach deutschem Recht

Zahlreiche Probleme wirft die Ansicht des Gerichtshofs auf, keine endgültige Entscheidung über die Haftung der Gemeinschaft treffen zu können, bevor nicht die deutschen Gerichte über die von den Klägerinnen gleichzeitig geltend gemachten Erstattungs- und Amtshaftungsansprüche befunden haben.

1. Für das Verhältnis des Anspruchs nach Art. 215 Abs. 2 EWGV zu den Ansprüchen auf Erstattung der zu Unrecht erhobenen Abschöpfungen gegen die Bundesrepublik läßt sich (diese Begründung klingt im Urteil an) die Subsidiarität der Haftung der Gemeinschaft möglicherweise damit begründen, daß zunächst jener Beteiligte zu haften hat, in dessen Kassen die zu ersetzenden Beträge geflossen sind. Insoweit handelt es sich um eine durchaus sachgerechte Lösung, auch wenn sie sich (soweit ersichtlich) auf keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Mitgliedstaaten stützen kann. Freilich sollte man diese Auffassung nicht damit begründen, daß wegen dieser anderwei-

³⁹⁾ Vgl. Bleckmann, a. a. O., S. 786 f.

gen Erstattungsmöglichkeit gegenüber der Gemeinschaft noch kein endgültiger Schaden vorliegt. Diese Bezugnahme auf den Schadensbegriff übersieht, daß es nicht angängig ist, die Existenz eines Schadens unter Hinweis auf einen wie auch immer gearteten Ersatzanspruch zu verneinen.

2. Die Subsidiarität des Anspruchs aus Art. 215 Abs. 2 EWGV gegenüber den Amtshaftungsansprüchen nach deutschem Recht begründet der Gerichtshof mit der Erwägung, es müsse vermieden werden, daß die Klägerinnen wegen der Beurteilung desselben Sachverhalts durch verschiedene Gerichte zu geringen oder zu hohen Schadenersatz erhielten. Der Europäische Gerichtshof läßt deshalb den deutschen Gerichten den Vortritt.

Dazu ist jüngst von André⁴⁰⁾ nachgewiesen worden, daß dieses praktische Bedenken des Gerichtshofs wegen der Möglichkeit, EWG und Bundesrepublik als Gesamtschuldner haften zu lassen, nicht durchgreift. Damit ist freilich nur gezeigt, daß dieser Weg beschritten werden kann, aber noch nicht bewiesen, daß er die zutreffende Lösung für die hier in Frage stehende Anspruchskonkurrenz darstellt. Zu diesem Problem können hier nur einige Bemerkungen gemacht werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es kaum möglich sein dürfte, die gesamtschuldnerische Haftung mehrerer Schädiger als allgemeinen Rechtsgrundsatz anzusehen⁴¹⁾. Es empfiehlt sich deshalb, auf die Frage nach dem Verhältnis der Haftung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten hier keine generelle Antwort zu geben, sondern nur eine Lösung für den vorliegenden Fall zu versuchen. Dabei ist zu beachten, daß der Gerichtshof selbst ausgeführt hat, die Kommission habe bei der Anwendung von Art. 22 der VO Nr. 19 eine selbständige Verantwortung zu tragen gehabt, die der Verantwortung der Organe der Bundesrepublik nicht nachgeordnet, sondern von gleichem Range war. Dieser Bewertung der Aufgaben der Kommission ist zuzustimmen. Dazu will es aber nicht passen, daß die Gemeinschaft trotz gleicher Verantwortung ihres Organs eine geringere Verantwortlichkeit für den verursachten Schaden treffen soll.

Wenn somit alles dafür spricht, die nur subsidiäre Haftung der Gemeinschaft abzulehnen, verbleibt freilich noch die Möglichkeit, daß Gemeinschaft und Mitgliedstaat anteilig, etwa nach dem Ausmaß ihres Anteils an der Verursachung des Schadens oder nach dem Grade ihres Verschuldens, haften. Wie aber schon der Generalanwalt in seinen Schlußanträgen bemerkte⁴²⁾, ist diese Annahme nicht vertretbar, da sie notwendigerweise eine Beurteilung des Handelns des Mitgliedstaates voraussetzt, zu der dem Europäischen Gerichtshof die Kompetenz fehlt.

⁴⁰⁾ André, Konkurrerende Ersatzansprüche vor deutschen Gerichten und dem Europäischen Gerichtshof, Neue Juristische Wochenschrift 1968, S. 331-336.

⁴¹⁾ Vgl. Bleckmann, a. a. O. oben Anm. 38, S. 787.

⁴²⁾ Sammlung der Rechtsprechung Bd. XIII, S. 376.

So liegt es nahe, die Gemeinschaft und die Bundesrepublik im vorliegenden Fall nach außen in gleicher Weise voll, d. h. primär, haften zu lassen. Auch der Generalanwalt lehnte eine nur sekundäre Haftung der Gemeinschaft ab⁴³⁾.

VI. *Schlußbemerkung*

Die vorangehenden Bemerkungen haben ergeben, daß die aus der Rechtsvergleichung gezogenen Folgerungen für die Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV und die vom Gerichtshof vorgenommene Interpretation dieser Vorschrift in weitem Umfang übereinstimmen. So kann – entgegen anderer Ansicht – nur gefolgert werden, daß der Gerichtshof, obwohl er »allgemeine Rechtsgrundsätze« an keiner Stelle des Urteils erwähnt, diese Grundsätze dennoch beachtet hat. Darüber hinaus hat sich gezeigt, daß der in Art. 215 Abs. 2 EWGV gewiesene Weg, die außervertragliche Haftung der EWG auf solche Rechtsgrundsätze zu gründen, in der Praxis durchaus gangbar ist. Man sollte daher nicht darauf verzichten, dem Gerichtshof durch weitere rechtsvergleichende Arbeiten solche Maßstäbe für die Auslegung von Art. 215 Abs. 2 EWGV an die Hand zu geben.

Josef J u r i n a

S u m m a r y

The Interpretation of Art. 215, Para. 2 of the EEC Treaty by the Court of Justice of the European Communities

The Characteristics of the Conditions of Liability, Problems of the Estimation of Damage, the Relation between Claims against the EEC and Claims of State Liability under Municipal Law

The EEC Treaty declares in art. 215, para. 2 that, with regard to non-contractual liability, the Community shall, in accordance with the general principles common to the laws of Member States, make reparation for any damage caused by its institutions. For the interpretation of this provision the Court of Justice of the European Communities has for the first time expressed its opinion in the judgment passed on July 14, 1967 in the case *Kampffmeyer etc. v. EEC Commis-*

⁴³⁾ A. a. O. Die Ansicht des Gerichts wird geteilt von Heldrich, a. a. O. oben Anm. 4, S. 351; starke Zweifel äußert Goffin, a. a. O. oben Anm. 9, S. 92 f.

sion (the original see p. 367 above). In this decision the Court discussed the conditions for liability in cases where the illegal conduct consisted in the wrongful application of a legal provision. Also the Court held that in the cases where claims arising out of the same injury were lodged against a Member State, a final decision on the rights under EEC law could only be reached after decision by the national courts regarding the rights according to national law.

Art. 215, para. 2 of the EEC Treaty obliges the Court of Justice of the European Communities to interpret this provision utilizing comparative legal analyses. However, reading the decision one is surprised that it does not contain any comparative legal explanations. Therefore in this note to the decision, the principles worked out by the Court for the interpretation of art. 215, para. 2 EEC Treaty regarding the liability of the Community are compared with conclusions derivable from the comparative legal material presented by the Heidelberg Colloquium on the "Liability of the State for the Illegal Conduct of its Organs". Thus it can be concluded that the statements of the Court correspond in all essential points with the result of the Colloquium.