C401 619

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 116/67 **URTEIL**

Verkündet am
23. November 1970
Schorm,
Justizsekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

der Firma G [redacted], B [redacted] & C o . ,
Alleininhaber Herbert Me[redacted], H[redacted], R[redacted]straße [redacted],

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [redacted] -

gegen

die B u n d e s r e p u b l i k D e u t s c h l a n d ,
vertreten durch

1) den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
2) den Bundesminister der Finanzen,

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [redacted] -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 23. November 1970 unter Mitwirkung des Senatspräsidenten Hubert Meyer sowie der Bundesrichter Dr. Kreft, Dr. Arndt, Dr. Hußla und Keßler

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 7. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Köln vom 29. Mai 1967 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens werden der Klägerin auferlegt.

Von Rechts wegen

Matthias Prinz
Rechtsanwalt www.prinz.law

Tatbestand:

Die Klägerin macht gegen die beklagte Bundesrepublik Schadensersatzansprüche geltend mit der Begründung, daß Beamte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durch amtspflichtwidriges Verhalten ihr ein Geschäft über Zuckereinfuhr aus der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und ein solches über Zuckerausfuhr unmöglich gemacht hätten. Im einzelnen geht es um folgenden Sachverhalt:

Im Rahmen des Abkommens über den Handel zwischen den Währungsgebieten der DM-West und den Währungsgebieten der DM-Ost schrieb der Bundesminister für Wirtschaft mit einer Bekanntmachung vom 15. Januar 1963 (Bundesanzeiger Nr. 14 vom 22. Januar 1963) zum Bezug aus den Währungsgebieten der DM-Ost neben 22.500 to Zucker für Westberlin auch 17.500 to Zucker der Ernte 1962/3 für das Bundesgebiet aus, der in den Monaten Februar bis August 1963 abgeladen werden sollte. Die Klägerin schloß daraufhin Anfang Februar 1963 mit der Deutschen Genußmittel GmbH in Ostberlin unter Abänderung früherer Verträge zwei Kaufverträge über insgesamt 3.025 to Zucker der Ernte 1962/3, lieferbar bis August 1963 ab. Diese Verträge wurden von der dafür zuständigen Landesbehörde genehmigt. Die Deutsche Genußmittel GmbH lieferte der Klägerin den gekauften Zucker jedoch nicht. Die Zuckerernte des Jahres 1962 war nämlich allgemein schlecht, so daß im Zuckerwirtschaftsjahr 1962/63 (1. Oktober 1962 bis 30. September 1963) auf dem ganzen Weltmarkt Zuckerknappheit herrschte und der Weltmarktpreis für Zucker erstmals

Hinweis: Auch Teile der Urteilssammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

JLaw – Gesetze und Urteile (mobile App)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
JLaw – für Android
JLaw – für iOS

seit Jahren den deutschen Zuckerpreis überstieg. Die Klägerin und ihr Vertragspartner vereinbarten nunmehr im September 1963, daß der von der Klägerin gekaufte Zucker aus der neuen Ernte 1963/64 geliefert werden solle, und zwar bis Ende des Jahres 1963. Der von der Klägerin unter dem 9. September 1963 bei der zuständigen Landesbehörde gestellte Antrag, die Einfuhrgenehmigung den neuen Vereinbarungen entsprechend zu ändern, wurde wegen der Abweichung der neuen Vereinbarungen von der Ausschreibung an das BML weitergeleitet.

Inzwischen hatten unter den für die Interzonenhandelsvereinbarungen zuständigen Stellen - die Treuhandstelle für Interzonenhandel (TSI) und das sowjetzonale Ministerium für Außen- und Innenhandel (MAI) - Verhandlungen darüber begonnen, ob und in welcher Weise für das Interzonenhandels-Abrechnungsjahr 1963 die ausgefallenen Zuckerlieferungen aus der Ernte 1962/63 durch Lieferungen aus der Ernte 1963/64 ersetzt werden könnten. Diese Verhandlungen, deren Verlauf im einzelnen unter den Parteien streitig ist, endeten damit, daß das MAI schließlich jede Zuckerlieferung für das Bundesgebiet ablehnte und daß lediglich die Lieferung von 12.500 to Zucker für West-Berlin vereinbart wurde. Die Deutsche Genußmittel GmbH erklärte daraufhin die mit der Klägerin geschlossenen Verträge angesichts der getroffenen Interzonenhandelsvereinbarungen für gegenstandslos. Dementsprechend kam es auch nicht zu der von der Klägerin beantragten Änderung der Genehmigung der Zuckereinfuhr ins Bundesgebiet.

Dazu hat die Klägerin geltend gemacht: Die zuständigen Beamten hätten dem Antrag auf Änderung der Importgenehmigung unverzüglich stattgeben müssen, da sachlich gerechtfertigte Gründe für eine Versagung oder Verzögerung der Genehmigung nicht vorgelegen hätten. Die Verhandlungen über die in Rede stehenden Zuckerimporte seien im wesentlichen daran gescheitert, daß die TSI eine Hinauszögerung des Liefertermins für den Zucker aus der Ernte 1963/64 bis weit in das Jahr 1964 angestrebt habe. Die Weisung, die Lieferungen bis Mitte 1964 hinaus zu zögern, habe der TSI aber nicht gegeben werden dürfen, weil für diese Weisung allein - außerhalb des Schutzzweckes des Zuckergesetzes liegende - fiskalische Erwägungen maßgeblich gewesen seien.

Den Gewinnausfall aus dem nicht zur Ausführung gekommenen Zucker-Importgeschäft beziffert die Klägerin auf 32.300 DM.

Als im Jahre 1963 nach langer Zeit erstmals der Weltmarktpreis für Zucker den deutschen Festpreis überstieg, beantragte die Klägerin bei der Einfuhrstelle für Zucker unter dem 11. Oktober 1963 eine Genehmigung zum Export von Inlandszucker. Die Entscheidung über diesen Antrag - über den ebenso wie über ähnliche Anträge anderer Firmen die Einfuhrstelle das BML unterrichtet hatte - verzögerte sich bis Anfang Februar 1964, weil das BML erst zu diesem Zeitpunkt einen sicheren Überblick über die inländische Versorgungslage für möglich hielt. Als dann im Bundesanzeiger vom 15. Februar 1964 die Ausfuhr von 50.000 to Zucker ausge-

schrieben wurde, konnte die Klägerin nicht mehr gewinnbringend exportieren, weil der Weltmarktpreis inzwischen wieder unter den deutschen Festpreis für Zucker abgesunken war.

Hierzu hat die Klägerin im einzelnen vorgetragen: Schon Anfang Oktober 1963 sei erkennbar gewesen, daß eine Rekordernte an Zucker zu erwarten sei. Deshalb seien alle Befürchtungen, durch die angestrebte Zuckerausfuhr könne die Inlandsversorgung während des Zuckerwirtschaftsjahres 1963/64 beeinträchtigt werden, mit Gewißheit auszuschließen gewesen. Die Ausfuhr von Zuckermengen, die über 95 % der Gesamtabsatzrechte der Produzenten lagen, habe auch deshalb genehmigt werden müssen, weil das BML mit Erlaß vom 25. Juli 1963 auf die Produktion, soweit sie (87 + 8 =) 95 % des Absatzrechts des einzelnen Erzeugers überstieg, verzichtet habe. Um die Wende Oktober/November 1963 habe bei jedem Produzenten festgestanden, ob und inwieweit seine Produktion 95 % seines Absatzrechts überschreiten werde. Den zuständigen Beamten hätte schon wegen der gleichzeitig vorliegenden Genehmigungsanträge für Zuckerimporte aus den Währungsgebieten der DM-Ost klar sein müssen, daß die Inlandsversorgung durch die beabsichtigten Ein- und Ausfuhrgeschäfte nicht berührt werde. Die Beamten seien jedoch bei der Beurteilung des Imports davon ausgegangen, die Bundesrepublik sei durch die eigene Erzeugung überversorgt, während sie bei der Beurteilung des Exports angenommen hätten, es drohe eine Unterversorgung.

Den ihr aus dem beabsichtigten Ausfuhrgeschäft entgangenen Gewinn beziffert die Klägerin auf 565.300 DM.

Den Verlust aus dem beabsichtigten Importgeschäft in Höhe von 52.300 DM macht die Klägerin im vorliegenden Rechtsstreit in voller Höhe, den Verlust aus dem nicht zur Durchführung gekommenen Exportgeschäft in Höhe eines Teilbetrages von 20.000 DM geltend. Dementsprechend hat sie vor dem Landgericht beantragt, die Beklagte zur Zahlung von 52.300 DM zu verurteilen.

Demgegenüber hat die Beklagte, die um Abweisung der Klage gebeten hat, Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten in Abrede gestellt und insbesondere vorgetragen: Im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung (Einsparung von Lager- und Finanzierungskosten) sei es zulässig und sogar geboten gewesen, bei den Interzonenverhandlungen zu versuchen, die Importtermine hinauszuschieben. Für eine Genehmigung des Exports sei die Versorgungslage für das kommende Wirtschaftsjahr zur Zeit der Antragstellung zu unübersichtlich gewesen. Wegen der Zuckerknappheit im vorangegangenen Jahr sei besondere Vorsicht geboten gewesen.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen, und das Oberlandesgericht, vor dem die Klägerin die Verurteilung der Beklagten auch zur Zahlung von Zinsen erstrebte, hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Mit ihrer Revision verfolgt die Klägerin ihren in der Berufungsinstanz gestellten Antrag weiter, während die Beklagte um Zurückweisung des Rechtsmittels bittet.

Entscheidungsgründe:

I. Zum Importgeschäft

1. Das Berufungsgericht hat der Klägerin Ersatzansprüche wegen des nicht zustandegekommenen Importgeschäfts im wesentlichen aus folgenden Erwägungen versagt:

Selbst wenn man unterstelle, die Bezugsgnehmigung hätte - notfalls nach entsprechender Änderung der Ausschreibung vom 15. Januar 1963 - antragsgemäß geändert werden müssen und sei auch geändert worden, so würde dennoch der von der Klägerin geltend gemachte Schaden eingetreten sein. Denn auch dann, wenn die Genehmigung vorgelegen hätte, würde die Deutsche Genußmittel GmbH den Zucker nicht geliefert haben, weil es schließlich nicht zu einer die Lieferverträge deckenden Interzonenhandelsvereinbarung gekommen sei.

Auch aus dem Tatsachenvortrag der Klägerin zu den der TSI gegebenen Verhandlungsweisungen sei ein Schadensersatzanspruch nicht herzuleiten. Dabei könne dahinstehen, ob die für die Verhandlungen erteilten Weisungen als materielle Regierungstätigkeit (Regierungsakte) oder als Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsverwaltung anzusehen seien. Denn auch wenn die Weisungen Regierungsakte gewesen und wenn sie als solche überhaupt gerichtlicher Nachprüfung unterworfen seien, so seien doch jedenfalls die Voraussetzungen eines aus Regierungsakten etwa herzuleitenden Amtshaftungsanspruchs nicht geringer als die eines auf Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsverwaltung gestützten Amtshaftungsanspruchs. Die Voraussetzungen für einen aus den Verhandlungsweisungen herzuleitenden Amtshaftungsanspruch seien aber schon deswegen nicht gegeben, weil den handelnden Beamten, als sie der TSI ihre Weisungen für die Führung der Verhandlungen mit den Vertretern der SBZ gaben, keine Amtspflichten gegenüber der Klägerin als "Dritter" im Sinne des § 839 BGB obgelegen, für sie vielmehr ausschließlich Amtspflichten gegenüber dem Staat und der Allgemeinheit bestanden hätten. Aber selbst wenn im Verhandlungsbereich und bei den Verhandlungsweisungen bereits gegenüber der Klägerin bestehende Amtspflichten zu beachten gewesen wären, so seien diese jedenfalls nicht schuldhaft verletzt worden. Insbesondere sei es nicht ermessensfehlerhaft gewesen, daß für die Weisungen fiskalische Erwägungen (Einsparung von Lager- und Finanzierungskosten) maßgebend gewesen seien. Ferner sei es sachgerecht gewesen, auch mit Rücksicht auf die inländischen Zuckerproduzenten, bei denen gerade in

den von der Klägerin vereinbarten Liefermonaten die neue Zuckerernte angefallen sei, eine möglichst späte Lieferung des Zuckers anzustreben. Der - gescheiterte - Versuch, spätere Liefertermine zu erreichen, könnte allenfalls dann eine Amtspflichtverletzung darstellen, wenn die verantwortlichen Beamten aus irgend einem Grunde verpflichtet gewesen wären, ohne Rücksicht auf die Liefertermine auf jeden Fall die Lieferzusagen über 17.500 to Zucker für das Bundesgebiet vom MAI zu erreichen. Eine solche Verpflichtung habe aber nicht bestanden, könne insbesondere auch nicht aus der Pflicht der Behörde zu "konsequentem Verhalten" hergeleitet werden.

Nach Enteignungsgrundsätzen könne die Klägerin ebenfalls eine Entschädigung nicht verlangen.

2. Die hiergegen gerichteten Angriffe der Revision sind unbegründet:

a) Das Berufungsgericht stellt, ohne daß dies von der Revision beanstandet würde, fest, daß die Deutsche Genußmittel GmbH nur im Rahmen der zwischen der TSI und dem MAI vereinbarten Kontingente geliefert haben würde. Ist das aber so, dann sind Bedenken gegen die Schlußfolgerung des Berufungsgerichts nicht zu erheben, nicht die Behandlung des Genehmigungsantrages und der damit zusammenhängenden Ausschreibungsfragen, sondern allein das Scheitern der Interzonenverhandlungen habe zu dem Ausfall des Importgeschäftes geführt.

Dem entspricht es, daß der entscheidende Vorwurf der Klägerin dahin geht: Die Direktiven für die Verhandlungen mit dem MAI sowie die Verhandlungsführung selbst auf Seiten der beteiligten Beamten der Beklagten seien fehlerhaft geweeen und darauf allein sei das Scheitern der Interzonenvereinbarung und der Wegfall der Lieferbereitschaft der SBZ zurückzuführen. Hingegen hätte es bei pflichtgemäßem Verhalten der maßgeblichen Organe der Beklagten noch im September 1963, nachdem das MAI sich am 19. September 1963 zu der Zuckerlieferung aus der neuen Ernte bis Ende des Jahres 1963 bereit erklärt habe, zu einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen (Lieferung aus der Ernte 1963/64 bis Ende 1963) kommen und hätte alsdann auch ihrem - der Klägerin - Antrag auf entsprechende Änderung der Bezugsgenehmigung unverzüglich stattgegeben werden müssen.

Dem Berufungsgericht ist jedoch darin beizupflichten, daß einen Schadensersatzanspruch auslösende Amtspflichtverletzungen auf Seiten der verantwortlichen Beamten der Beklagten nicht festgestellt werden können.

Zuzustimmen ist dem Berufungsgericht zunächst darin, daß die Verhandlungen über den Interzonenhandel und die dafür gegebenen ministeriellen Weisungen in einem Bereich staatlicher Tätigkeit liegen, in dem nach seiner Natur und seinem Zweck nur Amtspflichten der handelnden Beamten gegenüber dem Staat und der Allgemeinheit bestehen, aber nicht gegenüber einzelnen Staatsbürgern oder einer bestimmten Gruppe von ihnen (vgl. dazu u.a. BGHZ 35, 44, 46 ff

und 39, 358, 362 ff sowie LM Nr. 60 zu § 839 [C] BGB). Darüber, ob und in welcher Weise derartige Verhandlungen zu führen sind, haben die dafür verantwortlichen Stellen ausschließlich im Blick auf das allgemeine Staatsinteresse zu befinden, und sie haben sich bei ihren Erwägungen - für die außer den handels- und wirtschaftspolitischen auch rein politische Gesichtspunkte und Erwägungen maßgeblich sein können - allein vom Interesse des Staatsganzen leiten zu lassen. Demgegenüber können - wie das Berufungsgericht zutreffend hervorhebt - die Interessen von Einzelnen und bestimmten (Wirtschafts-)Gruppen nur im Rahmen und als Bestandteile des Allgemeininteresses Bedeutung gewinnen. Damit aber werden - gemessen an dem Zweck des in Rede stehenden staatlichen Aufgabenbereichs - diese Einzelnen und bestimmten Gruppen noch nicht zu "Dritten" im Sinne des § 839 BGB, deren Interessen wahrzunehmen und zu berücksichtigen für die verantwortlichen Beamten zum Inhalt ihrer Amtspflichten würde. Dies hat selbst dann zu gelten, wenn die interzonalen Verhandlungen über Gegenstände geführt werden, die die Interessen bestimmter Einzelner oder bestimmter Gruppen berühren.

Eine andere Beurteilung wäre - wie das Berufungsgericht mit Recht ausführt - auch dann nicht gerechtfertigt, wenn es, wie die Klägerin behauptet, bereits am 19. September 1963 zu einer festen Vereinbarung zwischen der TSI und dem MAI über die Zuckerlieferungen aus der SBZ gekommen wäre. Daraus, daß eine solche Vereinbarung getroffen wird, entsteht keine Situation, die es den verantwortlichen Stellen mit Rücksicht auf die Wirtschafts-

kreise, für die die getroffene Vereinbarung wirtschaftliche Vorteile und die Möglichkeit gewinnbringender Geschäfte eröffnet, verböte, den Versuch zu machen, die Verhandlungen mit dem Ziel wieder aufzunehmen, für die Allgemeinheit noch günstiger erscheinende Bedingungen auszuhandeln. Etwas anderes könnte im Einzelfall allenfalls dann gelten, wenn jemand im berechtigten Vertrauen auf den Bestand einer derartigen Vereinbarung Dispositionen getroffen hat, die sich nach dem Wegfall der Vereinbarung als verfehlt erweisen und zu einem Schaden führen,und wenn nach dem auch das öffentliche Recht beherrschenden Grundsatz von Treu und Glauben der Geschädigte in seinem Vertrauen auf den Bestand der behördlichen Maßnahmen geschützt werden muß. Ein solcher Sachverhalt liegt hier schon deswegen nicht vor, weil die Klägerin den Vertrag mit der Deutschen Genußmittel GmbH bereits vor dem 19. September 1963 geschlossen hatte und nichts in der Richtung vorgetragen ist, die Klägerin habe im Vertrauen auf die - angeblich fest getroffene - Interzonenhandelsvereinbarung vom 19. September 1963 irgendwie geschäftlich disponiert.

Die Revision macht dazu geltend, das Berufungsgericht habe nicht berücksichtigt, daß in der Zeit, als die entscheidenden Interzonenverhandlungen geführt worden seien, dem BML der Antrag der Klägerin auf Abänderung der Bezugsgenehmigung bereits vorgelegen habe und die Klägerin dadurch in ein besonderes Verwaltungsverhältnis zu der Beklagten getreten sei, das diese zur gehörigen Berücksichtigung der Interessen der Klägerin als "Dritte" verpflichtet habe. Damit kann die Revision indes keinen Erfolg haben.

Gewiß werden damit, daß sich jemand mit bestimmten Anträgen an eine Behörde wendet, gewisse Amtspflichten gegenüber dem Antragsteller begründet, die u.a. dahin gehen, daß der etwa an unzuständiger Stelle angebrachte Antrag an die zuständige Stelle weitergeleitet, daß der Antrag sachgerecht bearbeitet und in einer den Umständen nach angemessenen Frist beschieden werden muß. Insoweit wurden auch dadurch, daß die Klägerin ihren Antrag auf Abänderung der Bezugsgenehmigung anbrachte, Amtspflichten ihr gegenüber begründet. Die Anbringung des Antrages führte aber nicht dazu, daß die für die Verhandlungen über den Interzonenhandel zuständigen und verantwortlichen Stellen nunmehr ihre Maßnahmen und Entscheidungen im Rahmen dieser Verhandlungen nicht mehr allein im Allgemeininteresse zu treffen hatten und sie sich bei diesen Verhandlungen nicht mehr ausschließlich von den Interessen der Allgemeinheit hätten leiten lassen dürfen, sondern auch auf die mit ihrem Antrag geltend gemachten Interessen der Klägerin mehr Bedacht hätten nehmen müssen, als sie überhaupt auf die Interessen der mehr oder weniger von diesen Verhandlungen betroffenen Wirtschaftskreise im Rahmen und als Bestandteile des Gesamtinteresses Rücksicht zu nehmen hatten. Die den verantwortlichen Beamten im Rahmen der Interzonenverhandlungen obliegenden Aufgaben wurden somit auch durch die Anbringung des Antrags der Klägerin auf Abänderung der Bezugsgenehmigung nicht solche Aufgaben, die ihnen - auch - der Klägerin als "Dritter" gegenüber obgelegen hätten.

Im Blick auf ihren Antrag auf Abänderung der Bezugsgenehmigung könnte die Klägerin bei dem hier gegebenen Sachverhalt als "Dritte" sonach allenfalls betroffen

worden sein, wenn etwa ihr Antrag amtspflichtwidrig verzögerlich behandelt worden wäre. Das aber ist nicht der Fall. Die zur Entscheidung über diesen Antrag berufenen Stellen mußten, wie gesagt, davon ausgehen, daß das Geschäft, für das die Genehmigung erbeten wurde, nur zur Durchführung kommen und die Vertragspartnerin der Klägerin nur dann liefern würde, wenn entsprechende Interzonenhandelsvereinbarungen dies zuließen. Es war daher durchaus sachgerecht, die Entscheidung über den Antrag der Klägerin und die gegebenenfalls zuvor erforderlich werdende neue Ausschreibung zurückzustellen, bis die Interzonenverhandlungen über Zuckerlieferungen aus der SBZ zum Abschluß gekommen waren. Da die Verhandlungen jedoch mit dem Ergebnis endeten, daß das MAI Zuckerlieferungen für das Bundesgebiet überhaupt ablehnte, wurde der Antrag der Klägerin gegenstandslos.

Sonach muß ein Schadensersatzanspruch der Klägerin wegen des Nichtzustandekommens des beabsichtigten Zuckerimportgeschäfts schon daran scheitern, daß insoweit die Amtspflichten, deren Verletzung die Klage den beteiligten Beamten vorwirft, nicht der Klägerin als "Dritter" gegenüber bestanden.

Darüber hinaus sind auch die - oben wiedergegebenen - Ausführungen des Berufungsgerichts dahin nicht zu beanstanden, selbst wenn Amtspflichten gegenüber der Klägerin bestanden hätten, so seien diese jedenfalls nicht schuldhaft verletzt worden.

b) Daß der vorgetragene Sachverhalt nicht die Grundlage für einen Entschädigungsanspruch nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen abgeben kann, hat das Berufungsgericht zutreffend mit der Begründung verneint, daß es insoweit sowohl an einer als "Eigentum" zu qualifizierenden Rechtsposition der Klägerin als auch an einem Eingriff im Sinne einer unmittelbaren Beeinträchtigung einer solchen Rechtsposition durch eine Maßnahme von hoher Hand fehlt. Die Revision ist darauf auch nicht mehr zurückgekommen.

II. Zum Exportgeschäft

1. Der Entscheidung des Berufungsgerichts zum Exportgeschäft liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Bei der von der Klägerin beantragten und nach dem Zuckergesetz (§ 9 Abs. 5) erforderlichen Exportgenehmigung handele es sich um eine Ermessensentscheidung. Daß die verantwortlichen Beamten bei der Behandlung des Antrages der Klägerin ihr Ermessen in schuldhaft amtspflichtwidriger Weise ausgeübt hätten, könne nicht festgestellt werden.

Der Freigabeerlaß des BML vom 25. Juli 1963 habe nach seinem Inhalt und Zweck nicht zu einer Bindung des bei den Exportgenehmigungen zu handhabenden Ermessens geführt und enthalte insbesondere nicht einen Verzicht auf die Inanspruchnahme der über 95 % des Gesamtabsatzrechts hinausgehenden Produktion. Sinn und Zweck der für den Zuckerexport erforderlichen Genehmigung sei

die Sicherung der Inlandsversorgung. Dieser "Ermessenszweck" sei gegenüber der Klägerin nicht in amtspflichtwidriger Weise verfehlt worden. Den verantwortlichen Beamten könne nicht der Vorwurf gemacht werden, bei der Beurteilung der Weltmarktlage amtspflichtwidrig verkannt zu haben, daß ab Ende Januar 1964 der Weltmarktpreis sinken und die Exportmöglichkeiten damit entfallen würden. Habe aber die Weltmarktlage nicht zu der Befürchtung Anlaß gegeben, ein etwa vorhandener inländischer Überschuß sei im Februar 1964 nicht mehr zu exportieren, dann habe auch kein Anlaß bestanden, bei der Abschätzung der Inlandsversorgung und des Inlandsbedarfs ein Risiko einzugehen. Diese Schätzungen seien sehr schwierig und es habe bis in den Januar 1964 hinein nicht als ausgeschlossen zu erscheinen brauchen, daß ein Export von 50.000 to Zucker, um den es bei den Verhandlungen zwischen der WVZ und dem BML gegangen sei, die Inlandsversorgung in Frage stellen könne. Angesichts dessen habe mit der Exportentscheidung gewartet werden dürfen, bis nach völligem Abschluß der Zuckerkampagne das inländische Produktionsergebnis festgestanden habe. Für die Beurteilung der Inlandsversorgung sei es nicht darauf angekommen, ob der eine oder andere Produzent einen Überschuß erzeugt, sondern darauf, ob die Gesamterzeugung für die Inlandsversorgung ausgereicht habe. Deshalb sei es nicht von Bedeutung, daß die Lieferanten der Klägerin die zum Export vorgesehenen Zuckermengen aus dem 95 % des Absatzrechts übersteigenden Teil ihrer Produkte hätten liefern wollen und können.

Auch die dagegen gerichteten Angriffe können der Revision nicht zum Erfolg verhelfen:

a) Die Revision verficht weiterhin insonderheit die Auffassung, mit Rücksicht darauf, daß der Exportantrag sich allein auf den Export des über 95 % des Absatzrechts der deutschen Zuckerindustrie hinaus erzeugten Zuckers bezogen habe, sei es Rechtspflicht der Beklagten gewesen, diesem Antrag sofort und in vollem Umfang stattzugeben. Das Berufungsgericht habe, so meint die Revision, die Bedeutung des sogenannten Freigabeerlasses vom 25. Juli 1963 verkannt. Mit der auf 95 % der Absatzrechte festgesetzten Freigabe habe das BML die deutsche Zuckerindustrie aufgefordert, nicht mehr an Zuckerrüben aufzunehmen und nicht mehr Zucker herzustellen, als dieser Jahresfreigabe entsprochen habe. Der Erlaß habe, wenn auch kein Verbot, so doch eine Warnung enthalten, mehr Zucker herzustellen, und habe zum Ausdruck gebracht, daß jede Mehrerzeugung auf das Risiko und zu Lasten des Erzeugerbetriebes gehe. Wenn damit im Rechtssinne auch kein Verzicht des Bundesministers auf die Mehrerzeugung ausgesprochen sei, so habe der Erlaß aber doch die erstrebte Wirkung haben sollen, daß die deutsche Industrie nicht mehr Zucker erzeugte, als der Jahresfreigabe entsprach. Das Ministerium habe damit eine Mehrerzeugung aus seinem Versorgungsplan ausgeschieden. Aus diesem Grunde hätten die zuständigen Stellen die Mehrerzeugung zum Export freigeben müssen, weil sie in dem Versorgungsplan gar nicht mehr enthalten gewesen sei und deshalb den Versorgungszweck des Zuckergesetzes nicht habe gefährden können.

Diese von der Revision vertretene Auffassung ist unrichtig. Der Zweck des Zuckergesetzes ist es, die Versorgung der Bevölkerung der Bundesrepublik mit Zucker sicherzustellen, indem der Zuckerrübenanbau gefördert wird, Zuckerindustrie und Zuckerhandel auf eine gesunde Grundlage gestellt und Ein- und Ausfuhr von Zucker im Rahmen dieses Gesetzeszweckes geregelt werden. Grundlage aller marktordnenden Maßnahmen im Rahmen des Zuckergesetzes bildet der gemäß § 2 ZuckerG jährlich aufzustellende Versorgungsplan (Zuckerversorgungsbilanz), und eines der wichtigsten der im Zuckergesetz zur Erreichung der aufgezeigten Ziele vorgesehenen Mittel bilden die in § 5 geregelten Freigaben, aufgrund deren allein Zuckerfabriken, Zuckerraffinerien und Einführer Zucker abgeben dürfen. Mit den Freigaben soll ein gleichmäßiger Absatz und damit eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit Zucker sichergestellt werden. Die sogenannte Jahresfreigabe muß sich dementsprechend nach dem Bedarf für ein ganzes Jahr richten. Wie es in der Amtlichen Begründung zum Zuckergesetz (Bundestagsdrucksache Nr. 1035 der 1. Wahlperiode) heißt, wird "durch das Freigabesystem in bestimmten Zeitabschnitten soviel Zucker der Bevölkerung zur Verfügung gestellt, als sie nach dem aufgestellten Versorgungsplan und dem wirklich ermittelten Konsum braucht, ohne Gefahr zu laufen, zu verteuernden Angstkäufen oder falscher Vorratshaltung zu schreiten. Gleichzeitig hält eine solche ruhige, zielbewußte Lenkung des Zuckers Preisschwankungen und Spekulationen auf den Weltzuckermärkten vom deutschen Zuckermarkt fern und vermeidet zusätzlich dadurch deren unliebsamen Einfluß

auf den Einkauf ausländischen Zuckers, wodurch nicht nur Devisen, sondern auch Subventionsbeträge erspart werden".

Mit den Zwecken, die danach mit dem Zuckergesetz überhaupt und insbesondere auch mit dem System der Freigaben verfolgt werden, läßt sich die Auffassung der Revision nicht vereinbaren, die über die Jahresfreigabe hinaus erzeugten Zuckermengen seien gewissermaßen als für die für die zuckermarktordnenden Maßnahmen verantwortlichen Stellen überhaupt nicht vorhanden anzusehen (Revisionsbegründung unter II 2 d) und deswegen hätte die Einfuhrstelle die Mehrerzeugung ohne weiteres zum Export freigeben müssen. Durch die Festsetzung der Jahresfreigabe wird kein Zuckerproduzent zur Erzeugung bestimmter Zuckermengen genötigt. Jedoch wird ihm damit eine Grundlage für seine wirtschaftlichen Dispositionen gegeben, da er damit rechnen kann, den im Rahmen der Jahresfreigabe erzeugten Zucker auch - zu bestimmten Preisen - absetzen zu können oder zumindest die Kosten für die Lagerhaltung erstattet zu bekommen (vgl. z.B. Ziff. 3 des Freigabeerlasses vom 25. Juli 1963). Der unternehmerischen Entscheidung jedes Zuckererzeugers bleibt es ferner überlassen, mehr Zucker, als der Jahresfreigabe entspricht, zu produzieren. Das geschieht auch unbestritten in weitem Umfang. Dabei mag den Zuckerhersteller die Überzeugung leiten, daß die - zunächst festgesetzte - Jahresfreigabe nicht dem wirklichen Bedarf entspreche und deshalb auch noch über die ursprüngliche Jahresfreigabe hinaus erzeugte Zuckermengen - gegebenenfalls nach entsprechender Erhöhung der Jahresfreigabe - Absatz finden würden, oder er

mag auf jeden Fall die Gefahr vermeiden wollen, etwa später an ihn herangetragenen Lieferwünschen nicht entsprechen zu können. Das Risiko, das der Produzent mit einer über die Jahresfreigabe hinausgehenden Zuckerproduktion eingeht, ist auch nicht so groß, wie es sein müßte, wenn die Auffassung der Revision richtig wäre, das Ministerium habe mit der Festsetzung der Jahresfreigabe jede "Mehrerzeugung aus seinem Versorgungsplan ausgeschieden" und müsse sie als nicht vorhanden betrachten und der ausschließlichen eigenen Disposition der Erzeuger und des Handels überlassen. Vielmehr können die Zuckererzeuger gewärtig sein, daß das Ministerium den über die Jahresfreigabe hinaus erzeugten Zucker nicht unberücksichtigt lassen und das Risiko für das Ob und Wie des Absatzes nicht allein bei dem Erzeuger liegen werde. Denn Sinn und Zweck der gesamten Marktordnung für den Zucker gebieten es, daß die für die marktordnenden Maßnahmen verantwortlichen Stellen stets von den tatsächlich gegebenen Verhältnissen ausgehen. Diese Stellen müssen deshalb bei allen marktordnenden Maßnahmen auch die über die Jahresfreigabe hinaus vorhandenen Zuckervorräte in Rechnung stellen und bei ihren Dispositionen - z.B. bei der Entscheidung über die Genehmigung von Zuckereinfuhren, ggfs. aber auch bei der Aufstellung des Versorgungsplans gemäß § 2 ZuckerG - auf diese Vorräte Bedacht nehmen und sie in die "Zuckerversorgungsbilanz" mit einstellen.

Sonach kann keine Rede davon sein, daß die über die Jahresfreigabe hinaus erzeugten Zuckermengen außerhalb der Versorgungsbilanz des BML stünden und ohne

Rücksicht auf die allgemeine Versorgungslage der freien Disposition der Zuckerwirtschaft - zu ihrem Vor- und zu ihrem Nachteil - überlassen bleiben müßten. Vielmehr muß - daran kann nach den mit der Marktordnung für Zucker verfolgten und oben aufgezeigten Zielen kein Zweifel sein - den verantwortlichen Stellen einerseits die Möglichkeit bleiben, je nach der Versorgungslage auf dem Zuckermarkt auch auf etwa über die Jahresfreigabe hinaus erzeugte und tatsächlich auf dem inländischen Markt vorhandene Zuckermengen zurückzugreifen. Auf der anderen Seite haben diese Stellen aber auch - zugunsten der Erzeuger - auf eine etwa tatsächlich vorhandene Mehrerzeugung Rücksicht zu nehmen und ihr im Rahmen ihrer marktordnenden Maßnahmen in den Grenzen des Möglichen Absatz zu verschaffen.

Nach alledem waren die Einfuhrstelle für Zucker und das BML nicht gehalten, dem Exportantrag der Klägerin ohne Rücksicht auf die allgemeine Versorgungslage schon allein deswegen stattzugeben, weil sich dieser Antrag ausschließlich auf Zuckermengen bezog, die über die Jahresfreigabe vom 25. Juli 1963 hinaus hergestellt waren. Vielmehr hatten die zuständigen Stellen ihre Entscheidung über den Exportantrag am Allgemeininteresse, wie es auch aufgrund der jeweiligen Versorgungslage und im Rahmen der mit dem Zuckergesetz verfolgten Zwecke zu beurteilen war, auszurichten. Wenn die Zulässigkeit der Ausfuhr von Zucker an eine Genehmigung gebunden wird, über die nach den zuvor dargelegten Grundsätzen zu entscheiden ist, dann liegt darin nicht ein Verstoß gegen Art. 12 GG, sondern es wird damit

lediglich in zulässiger Weise die Ausübung des Zuckerhandelsgewerbes im Allgemeininteresse geregelt und in bestimmter Hinsicht eingeschränkt.

Wenn die zuständigen Stellen über den Exportantrag der Klägerin unter entscheidender Rücksichtnahme auf die Interessen der Allgemeinheit und in Verfolgung der mit dem Zuckergesetz erstrebten Ziele zu befinden hatten und wenn dementsprechend ihre Entscheidung wesentlich von der Versorgungslage auf dem inländischen Zuckermarkt abhängig war, dann war es für diese Stellen geboten, konnte ihnen zumindest als geboten erscheinen, mit ihrer Entscheidung zuzuwarten, bis die Grundlage für eine Beurteilung dahin gesichert war, ob ein Export von Zuckermengen der in Rede stehenden Größenordnung (insgesamt 50.000 to) die inländische Zuckerversorgung gefährden werde oder nicht. Gegen ein solches Zuwarten brauchten hier die zuständigen Stellen auch mit Rücksicht auf die Interessen der Antragsteller der Exportgenehmigungen umsoweniger Bedenken zu hegen, als nach den Feststellungen des Berufungsgerichts noch bis in das Jahr 1964 hinein die allgemeine Lage auf dem Weltzuckermarkt dahin beurteilt werden konnte, daß mit einem starken Absinken der Preise nicht zu rechnen sei, mithin nicht befürchtet zu werden brauchte, in Kürze werde von bundesdeutschen Exporteuren Zucker nicht mehr gewinnbringend auf dem Weltmarkt an den Mann gebracht werden können. Wie das Berufungsgericht weiter festgestellt hat, war eine ausreichend gesicherte Ermittlung des Zuckeraufkommens aus der Ernte 1963 und damit auch eine ausreichend sichere Beurteilung der Frage, ob die Ausfuhr

von 50.000 to Zucker die Versorgung der inländischen Bevölkerung in Frage stellen könne oder nicht, erst nach Abschluß der Zuckerkampagne zu Beginn des Jahres 1964 möglich. Die dahingehenden tatsächlichen Ausführungen des Berufungsgerichts lassen einen in der Revisionsinstanz beachtlichen Rechtsfehler nicht erkennen. Danach kann eine schuldhafte Amtspflichtverletzung nicht darin gefunden werden, daß die zuständigen Stellen mit der Entscheidung über den Exportantrag der Klägerin zugewartet und erst unter dem 15. Februar 1964 Zucker zum Export ausgeschrieben haben. Ebenso ergibt sich aus dem vorstehend Gesagten, daß die Klägerin unter dem Gesichtspunkt der Amtspflichtverletzung auch nichts aus dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 19. Dezember 1963 herleiten kann, wonach die Zustimmung zur Ausfuhr von 50.000 to Zucker gegeben werden sollte, sofern die Exporteure sich verpflichteten, bei etwa notwendig werdenden Zuckerimporten bis zum Ende des Zuckerwirtschaftsjahres 1964/65 die erforderlichen Subventionen zu übernehmen, d.h. etwa auftretende Preisdifferenzen ohne Subventionen selbst zu tragen.

Schließlich ist dem Berufungsgericht auch darin beizupflichten, daß die Klägerin nichts mit dem Hinweis gewinnen kann, durch die beabsichtigten Exporte wäre die Inlandsversorgung schon deswegen nicht berührt worden, weil bei der Anbringung des Exportantrages noch die Importanträge für Zucker aus den Währungsgebieten der DM-Ost vorgelegen und der Zuckerimport und -export sich ausgeglichen hätten. Darauf, ob Import- und Exportmengen sich ausgleichen, kommt es nicht entscheidend an. Maßgebend ist vielmehr, was die Versorgungslage jeweils

erforderte, und diese konnte ggfs. nur das eine oder das andere - den Import oder den Export von Zucker - als zweckmäßig erscheinen lassen, so daß nicht schon allein deswegen, weil die beabsichtigten Import- und Exportgeschäfte sich mengenmäßig ausgleichen, eine Genehmigung dieser Geschäfte geboten gewesen wäre.

b) Unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten ist aus dem Nichtzustandekommen des von der Klägerin beabsichtigten Exportgeschäfts ebensowenig wie aus dem Nichtzustandekommen des Importgeschäfts etwas herzuleiten, weil es auch insoweit an einer enteignungsfähigen Rechtsposition der Klägerin und auch an einem Eingriff im Sinne des Enteignungsrechts fehlt.

III. Danach muß es bei der Abweisung der Klage sein Bewenden haben, ohne daß noch der Frage nachgegangen zu werden brauchte, ob selbst nach dem eigenen Vortrag der Klägerin nicht Amtspflichtverletzungen im Dienstbereich des Bundesministers der Finanzen von vornherein ausscheiden.

Meyer Kreft Dr. Arndt

Bundesrichter Dr. Hußla ist beurlaubt und an der Unterschriftsleistung verhindert.

Meyer

Keßler