

Nachschlagewerk: ja

Amtliche Sammlung: ja

GG Art. 14 Bb, Cf; BGB § 839 D

- a) Zu der Frage, ob die Bundesrepublik bei der Herabsetzung eines Schutzzolles einem von der Herabsetzung des Schutzzolles betroffenen Unternehmer eine Entschädigung nach Enteignungsgrundsätzen gewähren muß.
- b) Zu der Frage, ob und inwieweit die Bundesrepublik dann, wenn sie den inländischen Getreidepreis künstlich hochhält, aus Amtspflichtverletzung haftet, falls sie es unterläßt, Maßnahmen zu treffen, um den inländischen Getreide verarbeitenden Unternehmer vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen, die Getreide zu einem billigeren Preis einkaufen kann und überdies von ihrem Heimatstaat eine Ausfuhrvergütung erhält.

BGH, Urt.v. 31. Januar 1966 - III ZR 127/64 OLG Köln
LG Bonn

13

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 127/64

URTEIL

Verkündet am

31. Januar 1966
Scheibl,
Justizobersekretär
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

der Firma E [REDACTED] D [REDACTED] K [REDACTED], K [REDACTED], Werk
K [REDACTED] Gesellschaft mit beschränkter Haftung, E [REDACTED]
[REDACTED] U [REDACTED], vertreten durch ihre Ge-
schäftsführer Friedrich H [REDACTED] und Friedrich M [REDACTED],

Klägerin und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr.h.c. [REDACTED] -

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten

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

Beklagte und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED] -

13

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 9. Dezember 1965 unter Mitwirkung des Senatspräsidenten Dr. Pagendarm sowie der Bundesrichter Dr. Kreft, Dr. Hußla, Gähtgens und Keßler

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des 7. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Köln vom 11. Mai 1964 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Revisionsverfahrens zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

Im Jahre 1955 führte die beklagte Bundesrepublik im Rahmen des "Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens" (Gatt) mit Schweden Besprechungen über Zollsenkungen für verschiedene Produkte. Der deutschen Delegation gehörten neben anderen Mitgliedern Beamte des Zollreferats des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) an. Die Verhandlungen führten zur Unterzeichnung des "Fünften Protokolls über zusätzliche Zugeständnisse zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 15. Juli 1965". Dieses enthielt u.a. eine Senkung des Zollsatzes für die Einfuhr von Knäckebrötchen in die Bundesrepublik von 25 auf 10 v.H.. Die Zollsenkung wurde von den gesetzgebenden Körperschaften durch das Zustimmungsgesetz vom 28. Juli 1956 (BGBl II, 873) mit Wirkung vom 1. August 1956 innerstaatlich in Kraft gesetzt. In den folgenden Jahren



wurde der Zollsatz auf Grund von Vereinbarungen mit den Ländern der Freihandelszone (EFTA) auf 9 v.H. gesenkt, jedoch am 1. Januar 1961 zur Angleichung an den gemeinsamen Außenzolltarif der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf 14,2 v.H. angehoben.

Die Klägerin, eine der fünf in der Bundesrepublik bestehenden Knäckebackfabriken, hatte alsbald befürchtet, daß auf Grund der Zollsenkung eine verstärkte Einfuhr von Knäckeback, insbesondere seitens der in Schweden ansässigen größten Knäcke- und Hartbackfabrik der Welt (Wasa-Konzern) einsetzen und dadurch die Wettbewerbslage der deutschen Hersteller auf dem Inlandsmarkt beeinträchtigt werde, und hatte sich zusammen mit Vertretern der deutschen Knäckeback-Industrie bereits während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens beim BML und anderen beteiligten Bundesressorts um Ausgleichs- und Unterstützungsmaßnahmen bemüht. Die Verhandlungen endeten mit einem Bescheid des BML vom 25. August 1960, in dem es heißt, der Bundesminister für Wirtschaft (BMWi) habe auf Anfrage mitgeteilt, er sehe keine Möglichkeit, die Betriebe der Knäckebackhersteller aus den bei ihm verfügbaren Mitteln zu unterstützen.

Daraufhin hat die Klägerin im Mai 1961 den Klageweg beschritten.

Sie hat behauptet: Die Bundesrepublik habe durch ihr Getreide- und Getreidepreisgesetz einen gegenüber dem Weltmarktpreis stark überhöhten Getreidepreis. Als der Zollsatz für Knäckeback von 25 auf 10 v.H. ermäßigt worden sei, seien Import und Umsatz der auf Grund des Weltmarktpreises errechneten schwedischen Erzeugnisse sprunghaft angestiegen, dagegen die Produktion und der Umsatz der deutschen Knäckebackindustrie ständig zurückgegangen.

Ihr eigener Umsatz, der sich bis zum Jahre 1956 stets vergrößert habe, sei von

rund 1.206 Millionen kg	im Jahre 1956
auf rund 1.137 "	" " " 1957,
1.076 "	" " " 1958,
1.021 "	" " " 1959

abgesunken, ihr Marktanteil von 32,7 v.H. im Jahre 1956 auf 16,21 v.H. im Jahre 1959 gefallen und falle weiter. Sie habe ihre Investitionen, wie eine neu errichtete Backhalle, nicht wie vorgesehen ausnutzen können und eine mit Sicherheit zu erwartende Umsatzsteigerung eingebüßt.

Für diesen ihren Schaden müsse ihr, so meint die Klägerin, die Bundesrepublik Schadensersatz und zwar auf Grund Amtshaftung, oder zumindest eine Entschädigung nach den Grundsätzen des enteignenden Eingriffs gewähren. Hierzu hat die Klägerin im einzelnen vorgetragen:

Die Beamten des BML hätten antspflichtwidrig der volkswirtschaftlich nicht zu vertretenden Vereinbarung mit Schweden zugestimmt, ohne vorher die für solche Fälle vorgesehene Stellungnahme des Getreidereferats des BML, die voraussichtlich negativ ausgefallen wäre, noch, wie dies angezeigt gewesen wäre, eine Stellungnahme des Gesamtverbandes der deutschen Brotindustrie zu erholen und die Auswirkungen der Zollsenkung und des gestörten Gleichgewichts der Wettbewerbslage auf die deutsche Knäkebrotindustrie zu überprüfen. Nach Abschluß der Handelsbesprechungen habe sich der Bundestag praktisch gezwungen gesehen, dem Protokoll zuzustimmen, so daß das Versäumnis der Beamten^{als} ursächlich für den Schaden der Klägerin anzusprechen sei. Ebenfalls antspflichtwidrig hätten die zuständigen deutschen Stellen trotz Kenntnis der Notwendigkeit keine Maßnahmen ge-

troffen, um die Chancengleichheit der deutschen Erzeuger von Knäckebrötchen wieder herzustellen. Als Ausgleichsmaßnahmen wären in Betracht gekommen Ausgleichszahlungen an die deutsche Knäckebrötchenindustrie, die Zulassung abschöpfungsfreier Getreideeinfuhren zur Knäckebrötchenherstellung oder die Aufnahme von Knäckebrötchen in die Getreidemarktordnung.

Die Ermäßigung des Zollsatzes, wobei das Zugeständnis der deutschen Unterhändler und das auf ihm beruhende Zustimmungsgesetz als Einheit zu betrachten seien, zumindest die von Fall zu Fall erfolgte Zulassung schwedischer Importe zu dem ermäßigten Zollsatz, stelle einen unter Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes vorgenommenen enteignungsgleichen Eingriff in den Gewerbebetrieb der Klägerin dar.

Mit der Klage macht die Klägerin einen Teilbetrag von 6.100 DM ihres behaupteten Schadens, vom Berufungsrechtszug an zuzüglich Zinsen, geltend, in erster Linie als Schadensersatz, hilfsweise als Enteignungsentschädigung; die Klagesumme hat sie mit je 1/4 auf ihre Verluste in den Jahren 1957 bis 1960 verteilt.

Die beklagte Bundesrepublik ist dem Klagebegehren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht entgegengetreten, hat sich auch gegenüber dem Schadensersatzbegehren auf Verjährung berufen.

Landgericht und Oberlandesgericht haben zu Ungunsten der Klägerin entschieden. Diese verfolgt mit der Revision ihren Klagantrag weiter. Die beklagte Bundesrepublik bittet um Zurückweisung der Revision.

Entscheidungsgründe:

Das Klagebegehren ist weder als Schadensersatzanspruch aus Amtshaftung, noch als eine Entschädigung nach Enteignungsgrundsätzen begründet.

Insofern das Berufungsgericht in dem Erlaß des Zustimmungsgesetzes vom 28. Juli 1956 eine Amtspflichtverletzung nicht gesehen hat, greift die Revisionsführung, wie sie in der Revisionsverhandlung ausdrücklich erklärt hat, das Berufungsurteil nicht an. Damit scheidet eine Überprüfung des Urteils in diesem Punkte aus. Soweit die Klägerin den Vorwurf einer Amtspflichtverletzung mit einem fehlerhaften Verhalten der deutschen Unterhändler vor Abschluß der Zollvereinbarungen mit Schweden begründen will, ist dem Berufungsgericht in der Auffassung beizutreten, daß ein solches Verhalten sich auf den eingeklagten Schaden nicht ursächlich ausgewirkt hat. Als Schadensursache kann allein der Erlaß des Zustimmungsgesetzes, nicht auch das ihm vorangegangene Verhalten der deutschen Unterhändler in Betracht gezogen werden. Denn entgegen der Auffassung der Klägerin, der Bundesgesetzgeber habe sich durch das in der Zollvereinbarung gemachte Zugeständnis einer Zollsenkung vor vollendete Tatsachen gestellt und gezwungen gesehen, die Zusage durch das Zustimmungsgesetz zu honorieren, ist mit dem Berufungsgericht herauszustellen, daß der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung, ob er die Zollsenkung genehmigen wolle, frei und an keine Maßnahmen der Bundesregierung gebunden gewesen ist. Eine durch den Erlaß des Zustimmungsgesetzes nicht unterbrochene Ursächlichkeit zwischen dem Verhalten der deutschen Unterhändler und einem Schaden der Klägerin könnte nur dann in Frage kommen, wenn die gesetzgebenden Stellen bei ihrer Beschlußfassung unrichtig unterrichtet gewesen wären. Nach dieser Richtung hat aber die Klägerin nichts

von Belang vorgetragen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß der Bundesgesetzgeber, was auch auf der Hand lag, erkannt hat, daß eine Senkung des Zollsatzes sich unter Umständen nachteilig auf die durch diesen Zollsatz geschützten inländischen Erzeuger auswirken könne.

Was nun Ansprüche wegen Änderung des Schutzzolles anlangt, so gilt folgendes: Zwar ist zu einem Gewerbebetrieb nicht nur der eigentliche Bestand des Betriebes zu rechnen, sondern es sind dies auch geschäftliche Verbindungen und Beziehungen, der Kundenstamm, kurz all' das, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Gewerbebetriebes ausmacht (BGHZ 23, 157, 163). Ein Schutzzoll und seine Aufrechterhaltung ist indessen rechtsgrundsätzlich nicht etwas zum Betrieb Gehöriges, sondern etwas, das außerhalb des Betriebes steht; er berührt dann nicht den Wert des Betriebes als solchen, sondern kann nur für die Bemessung des Unternehmerrisikos bedeutsam sein. Der inländische Unternehmer darf sich im allgemeinen nicht darauf verlassen, daß ein Zollsatz zwecks Abwehr des ausländischen Wettbewerbers bestehen bleibt; er hat in der Regel kein Recht darauf, daß ihm durch Beibehaltung des Zollsatzes sein Umsatz oder gar sein Marktanteil erhalten bleibt, sondern nur eine Chance - das hat das Berufungsgericht im Grunde richtig gesehen -, daß die ausländischen Wettbewerber nicht durch Beseitigung oder Herabsetzung des Zollsatzes ihm gegenüber in eine günstigere Wettbewerbslage versetzt werden. Etwas anderes könnte nur dann in Betracht kommen, wenn durch die besonderen Umstände des Falles ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden wäre, auf Grund dessen ein Unternehmer sich auf das Weiterbestehen des Schutzzolles hätte verlassen dürfen, etwa wenn er durch die Bundesregierung unter Hinweis auf das Bestehen eines Schutzzolles zu erhöhten Aufwendungen und Investitionen

veranlaßt worden wäre; in einem solchen Falle könnte eine Enteignungsentschädigung in Frage kommen, wenn entgegen der in dem Unternehmer begründeten Erwartung der Schutzzoll alsbald wieder aufgehoben oder in einer ins Gewicht fallenden Weise gesenkt würde. Von einer solchen Fallgestaltung kann hier nicht die Rede sein.

Im vorliegenden Fall kann daher der Schutzzoll nicht als ein zum Betrieb der Klägerin gehörendes schutzwürdiges Objekt angesehen werden. Das den Schutzzoll ermäßigende Zustimmungsgesetz und erst recht der ihm vorangegangene Vertrag mit Schweden haben daher nicht in den Betrieb der Klägerin eingegriffen und stellen daher nicht eine (Teil-) Enteignung dar. Da das Zustimmungsgesetz mithin nicht etwa wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 2 Satz 3 GG unwirksam ist - es ist dies auch nicht aus einem anderen Grunde -, ist eine sich im Rahmen des Gesetzes haltende Durchführung seiner Bestimmungen ebenfalls nicht rechtswidrig und ist die Handhabung des ermäßigten Zollsatzes durch Zollbeamte nicht ein rechtswidriger, enteignungsgleicher Eingriff in das Unternehmen der Klägerin.

Fehlt es aber an dem Vorliegen eines enteignenden Eingriffs, so geht auch der Hinweis der Revision auf das Urteil des Senats vom 30. April 1964 III ZR 125/63 fehl, wo im Zusammenhang mit der Abgrenzung einer entschädigungspflichtigen Enteignung von der entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung des Eigentümers ausgesprochen ist, die völlige Vernichtung oder Entziehung des Eigentums verpflichte "nach Enteignungsgrundsätzen" stets zu einer Entschädigung, wenn nicht auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften eine solche Maßnahme entschädigungslos gestattet sei.

Bereits aus dem Gesagten erhellt, daß die Revision mit ihrem Vorbringen, der Klägerin gebühre eine Entschädigung nach Enteignungsgrundsätzen, nicht durchdringen kann.

Im gegenwärtigen Revisionsverfahren ist daher nur noch zu erörtern, ob die Klägerin deswegen Schadensersatz aus Amtshaftung beanspruchen kann, weil die zuständigen Stellen der Beklagten nicht zu ihren Gunsten Ausgleichsmaßnahmen, etwa in Gestalt der Zulassung abschöpfungsfreier Getreideeinfuhren oder der Gewährung von Subventionen, ergriffen haben. In dieser Beziehung ist indessen über das Gesagte hinaus zu Lasten der Klägerin zu bedenken:

Die Klägerin hat in den Tatsacheninstanzen lediglich auf den Unterschied zwischen dem deutschen und dem ausländischen Roggenpreis abgehoben; sie hat diesen nach anfänglich anderen Angaben laut ihrem Schriftsatz vom 19. März 1962 Seite 9 je Tonne Roggen auf 100 DM und unter Berücksichtigung einer den schwedischen Knäckebrötherstellern von Schweden gewährten Ausfuhrvergütung auf rund 200 DM beziffert; sie hat weiter ausgeführt (aaO), für die Herstellung von einer Tonne Knäckebröt würden 1,19 to Roggen benötigt, es ergäbe sich somit eine Mehrbelastung der deutschen Knäckebrötindustrie gegenüber Schweden von 1,19 to zu 200 DM = 238 DM je Tonne Knäckebröt. Demgegenüber hat die Beklagte mit Recht auf den Endverbraucherpreis des Erzeugnisses hingewiesen und hierzu vorgetragen (Schriftsatz vom 31. Januar 1962 Seite 4), 200 g des Knäckebrots der Klägerin kosteten im Einzelhandel 0,75 DM, 245 g des schwedischen Wasa-Knäckebrotes 0,95 DM, mithin koste ein Gramm deutsches Knäckebröt 0,375 Pf, ein Gramm schwedisches dagegen 0,388 Pf. Dem ist die Klägerin insoweit nicht entgegengetreten, sondern hat zugegeben (Schriftsatz vom

13

10. Dezember 1962 Seite 8), in der Tat sei der Verkaufspreis des Einzelhandels für schwedisches Knäcke-
brot in etwa gleich hoch wie der Verkaufspreis für
deutsches Knäcke-
brot. Wenn mithin die Zahlenangaben
der Beklagten zugrundegelegt werden können, dann
kostet eine Tonne deutsches Knäcke-
brot 3 750 DM,
eine Tonne schwedisches Knäcke-
brot 3 880 DM.

Daraus folgt, daß der Roggenpreis sich nur in
ganz geringem Umfang in dem aus dem Roggen hergestell-
ten Produkt niederschlägt, des weiteren, daß der höhe-
re Roggenpreis durch den auf das ausländische Knäcke-
brot erhobenen Schutzzoll auch von nur 10 oder 14,2 %
aufgefangen wird. Unter diesen Umständen hatte der
deutsche Knäcke-
brothersteller kein Anrecht darauf, daß
die Bundesrepublik zu seinen Gunsten Maßnahmen ergriff.

Auch der Umstand allein, daß der ausländische Her-
steller und Exporteur von seinem Heimatstaat eine Aus-
fuhrvergütung erhält, gibt ihm kein Anrecht darauf,
daß diese ausländische Ausfuhrvergütung durch einen
entsprechend hohen Einfuhrzoll ausgeglichen wird. In-
soweit stehen ausschließlich wirtschaftspolitische und
allgemeinpolitische Erwägungen auf dem Spiel, die der
Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung bzw. des
Bundesgesetzgebers vorbehalten bleiben müssen.

Daran ändert sich insoweit im vorliegenden Fall
auch nichts dadurch, daß der ausländische Knäcke-
brot-
hersteller das Mehl zu einem erheblich niedrigeren Preis
einkaufen kann, als der inländische Hersteller, der infolge
der hohen Abschöpfungsbeträge einen weit über dem Welt-
marktpreis liegenden Preis zahlen muß. Die Klägerin hat
auch nicht vorgetragen, ausländische Wettbewerber würden
Knäcke-
brot so billig verkaufen, daß sie selbst ihre Ware
nur zu Verlustpreisen absetzen könne. Sie hat sich, ohne

dies im einzelnen mit Angaben zu belegen, dahin aus-
lassen (Schriftsatz vom 10. Dezember 1962 S. 8/9), der
Einfuhrpreis, nicht der Verkaufspreis des schwedischen
Knäckebrötes sei ungleich niedriger als der Preis, zu
dem die deutsche Knäcke Brotindustrie ihre Produkte an
den Groß- und Einzelhandel abgeben könne, die ungewöhn-
lich hohe Preisspanne zwischen Einfuhr- und Verkaufs-
preis benutze der schwedische Wasa-Konzern zu einer um-
fassenden Werbung sowie zur Gewährung höherer Handels-
spannen an den Groß- und Einzelhandel und veranlasse dadurch
den einzelnen Händler, den Absatz des schwedischen Knäcke-
brots im Inland zu fördern. Die Bundesregierung, auch die
Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, ist indessen
unter diesem Blickwinkel rechtsgrundsätzlich nicht ge-
halten, die Klägerin in dieselbe Wettbewerbslage zu ver-
setzen und in ihr zu erhalten, die ein ausländischer Un-
ternehmer innehat, namentlich auch nicht verpflichtet,
Maßnahmen zu treffen, die dem inländischen Erzeuger den
von ihm innegehabten Marktanteil belassen. Bei dem allen
geht es im Grunde nur darum, daß dem inländischen Erzeu-
ger mehr oder weniger große geschäftliche Chancen eröff-
net sind und werden, die ihm zu bewahren keine Pflicht
einer staatlichen Stelle darstellen kann.

Allerdings ist die Tatsache, daß die Beklagte künst-
lich den Getreidepreis hochhielt, nicht ohne jede Bedeu-
tung. Die Tatsache verpflichtete die Beklagte, die
deutsche Industrie nicht ohne jeden Schutz einer aus-
ländischen Konkurrenz auszusetzen, die gerade wegen
des für sie bestehenden niedrigeren Einkaufspreises
für Getreide eine bessere Ausgangslage hinsichtlich
der Preisgestaltung hatte. Die Beklagte durfte, auch
wenn die Verhältnisse nicht zur Existenzvernichtung
eines inländischen Brotherstellers geführt haben würden,
den künstlich erhöhten Getreidepreis nicht fordern, oh-
ne zugleich durch andere Maßnahmen (Erhebung eines Schutz-

zolls, Gewährung von Subventionen) bezogen auf den Roggenpreis eine Gleichheit in der Ausgangslage herbeizuführen. Hier hat indessen die Beklagte durch den Schutzzoll, mag dieser zeitweise auch nur 10 v.H. und dann 14,2 v.H. betragen haben, die Ungleichheit in dem Getreidepreis wie dargelegt aufgefangen.

Eine ihr günstigere Betrachtungsweise kann die Klägerin auch nicht durch die Heranziehung des Gleichheitssatzes des Art. 3 GG herbeiführen. Dieser Satz rechtfertigt nicht eine Gleichstellung mit der ausländischen Industrie. Bereits eine länderspezifische Regelung innerhalb der Bundesrepublik bedeutet nicht notwendig einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Ein Vergleich mit anderen Zweigen der deutschen Nahrungsmittelindustrie, wie ihn die Klägerin in ihrem Schriftsatz vom 12. Mai 1961 Seite 13 ff angestellt hat, könnte nur dann eine für die Entscheidung des Rechtsstreits bedeutsame Verletzung des Gleichheitssatzes aufzeigen, wenn die Wettbewerbslage der Knäckebackindustrie im Wettbewerb gerade mit der übrigen Nahrungsmittelindustrie ungleich gestaltet wäre und dadurch den mit der Klage geltend gemachten Schaden hervorrufen hätte. Davon kann hier nicht die Rede sein.

Da andere Erwägungen zugunsten der Klägerin nicht eingreifen, ist alles in allem eine Pflicht der Beklagten zur Ergreifung der von der Klägerin erbetenen Ausgleichsmaßnahmen zu verneinen.

Die Revision erweist sich damit als unbegründet. Sie ist mit der Kostenfolge aus § 97 ZPO zurückzuweisen.

Dr. Pagendarm

Gährtgens

Dr. Kreft

Keßler

Dr. Hußla