

III ZR 167/62

Verkündet
am 16. Januar 1964
Fieser, Justizangestellter
als Urkundsbeamter der
Geschäftsstelle

2223 002

I m N a m e n d e s V o l k e s

In dem Rechtsstreit

der Firma Gustav H [REDACTED] & S [REDACTED], Samenbau und Fach-
handel, E [REDACTED], Al [REDACTED] Straße [REDACTED],

Klägerin und Revisionsklägerin,

-Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Wleczorek-

g e g e n

die B [REDACTED] D [REDACTED],
vertreten durch den Bundesminister für Ernährung, Landwirt-
schaft und Forsten, dieser vertreten durch die Außenhandels-
stelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, F [REDACTED]
[REDACTED] a.M., A [REDACTED]allee [REDACTED],

Beklagte und Revisionsbeklagte,

-Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. [REDACTED]-

hat der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs auf die münd-
liche Verhandlung vom 2. Dezember 1963 unter Mitwirkung der
Bundesrichter Dr. Kreft, Dr. Arndt, Dr. Beyer, Kessler und Dr.
Reinhardt

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des
1. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Frankfurt
(Main) vom 17. Mai 1962 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Revisionsrechts-
zuges zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

2

Die Klägerin macht Schadensersatzansprüche gegenüber der Beklagten geltend, weil sie bei einer Subventionierungsmaßnahme wegen antspflichtwidrigen Verhaltens der Beamten der Beklagten nicht mitberücksichtigt worden sei.

Die Klägerin ist eine Saatgut-Großhandelsfirma. In den Jahren 1947 bis 1949 kaufte sie von verschiedenen Importeuren Gemüsesaatgut, das die Importeure aus den JEIA-Globaleinfuhren bezogen. Diese Einfuhren wurden so abgewickelt, daß die JEIA das Saatgut von den ausländischen Exporteuren kaufte. Die deutschen Importeure mußten bei der Außenhandelsstelle als nachgeordneter Dienststelle der damaligen Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten einen Antrag auf Zuteilung von Importquoten stellen. Wurde diesen Anträgen entsprochen, so bestand für die Antragsteller die Pflicht zur Abnahme der Ware. Die Lieferung erfolgte ohne Garantie für Reinheit, Keimkraft und Sortenechtheit. Die Außenhandelsstelle verteilte das importierte Saatgut auf die einzelnen Importeure und setzte die Übernahmepreise fest. Der Kaufpreis war von den Importeuren an die Außenhandelsstelle zu entrichten. Auch die Großhandelsfirmen, unter anderen die Klägerin, die nur Abnehmer der Importeure waren, mußten bei der Außenhandelsstelle Zuteilungsanträge stellen.

Nach der Währungsreform änderte sich die Marktlage in der Weise, daß im freien Handel Gemüsesaatgut zu günstigeren Bedingungen erworben werden konnte. Dadurch traten beim Absatz der Waren aus den JEIA-Importen Schwierigkeiten auf. Die JEIA-Importe konnten zum Teil deshalb nicht weiter verkauft werden, weil sich erhebliche Qualitätsmängel herausstellten. Außerdem ergaben sich Verluste dadurch, daß es sich teilweise um für deutsche Verhältnisse ungeeignete und deshalb unverkäufliche Gemüsesaaten handelte und zwischen

den Fachsamenhandelspreisen der Jahre 1949 und 1950 Preisdifferenzen bestanden. Die Klägerin konnte ihre Bestände aus den JEIA-Einfuhren aus diesen Gründen nicht zu marktgerechten Preisen verkaufen. Das Saatgut mußte verschrotet und vernichtet werden, wobei die Klägerin nur einen geringen Preis erzielen konnte.

Die an der Einfuhr beteiligten Importeure wandten sich an die Beklagte mit der Aufforderung, die Preise neu festzusetzen und die Qualitätsmängel anzuerkennen. Die Beklagte erkannte in einigen Fällen diese Mängel an und setzte die Preise neu fest. Insgesamt wurden von der Beklagten für 500 000 DM Qualitätsmängel anerkannt und Preisneufestsetzungen durchgeführt. Als sich die Auszahlung dieser Gelder verzögerte, gingen einige Importeure gegen die Beklagte gerichtlich vor. Daraufhin wurde eine Globalregelung dieser Ansprüche erwogen. Im Februar 1950 verschickte die Außenhandelsstelle im Auftrag des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an alle Importeure und Importgemeinschaften der Versorgungsperiode 1948/49 ein Rundschreiben. Danach wurden die Importeure aufgefordert, die Reklamationen der Waren aus den Einfuhren 1948/49 an die Außenhandelsstelle zu melden. Von den Importeuren wurde in der Versorgungsperiode 1948/49 Saatgut im Übernahmewert von 15,45 Millionen DM übernommen und bezahlt. Die geltend gemachten Rückzahlungsansprüche der Importeure wurden mit 5,45 Millionen DM beziffert.

Die Klägerin erhielt als Großhandelsfirma das erwähnte Rundschreiben nicht. Im März 1950 kam es zu Verhandlungen zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Gemüsesaatgutimporteure und der Außenhandelsstelle über die teilweisen Zurückzahlungen der entrichteten Beträge. Beide Seiten vertraten dabei die Auffassung, daß Ansprüche der Importeuren nachgeordneten Handelsstufen direkt zwischen den Importeuren und deren Kunden bereinigt werden müßten. Im März 1950 stellte der Bundesminister für den Marshall-



Plan aus ERP-Mitteln 500 000 DM zur Verfügung. Die Auszahlung dieser Summe erfolgte an die Importeure, denen von der Außenhandelsstelle ein Minderwert zugesprochen worden war. Erklärungen über den tatsächlich entstandenen Schaden wurden von den Importeuren nicht verlangt. Eine Freigabe von weiteren 500 000 DM wurde mit Erlaß des Bundesministers für den Marshallplan vom 13. Juni 1950 an die Außenhandelsstelle abgelehnt. Nach Auffassung des Bundesministers für den Marshallplan sollten die für die Abdeckung der Rückvergütungen noch erforderlichen Gelder im Rahmen von Subventionen beim Bundesfinanzministerium angefordert werden. Im Juli 1950 machte der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten weitere Auszahlungen an die Importeure von dem Nachweis eines dem Importeur entstandenen Schadens abhängig. Die Außenhandelsstelle wurde angewiesen, nur dann weitere Zahlungen zu leisten, wenn der Importeur eine eidesstattliche Erklärung abgebe, daß er die Zahlung an die zweite Hand weitergebe oder bereits weitergegeben habe oder die Ware noch bei ihm lagere. Die Abgabe einer solchen Erklärung und einen Schadensnachweis lehnten die Importeure ab. Im Dezember 1950 kam es zwischen den Vertretern der Gemüseimporteure und dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu einer Vereinbarung, wonach den Importeuren zur Abgeltung aller Schäden 2,5 Millionen DM abzüglich der bereits erhaltenen 500 000 DM gezahlt werden sollten. Die Importeure stimmten dieser Vereinbarung zu und unterzeichneten gleichlautende Zustimmungserklärungen. Nach der Vereinbarung sollte der Betrag von 2,5 Millionen DM unter den beteiligten Importeuren unter Zugrundelegung der Gesamtbezüge anteilmäßig nach Höhe der Bezüge aufgeteilt werden. Alle Ansprüche aus den Gemüse-Saatgutlieferungen in der Zeit vom 1. Juli 1948 bis 30. Juni 1949 sollten damit erledigt sein. Die beteiligten Importeure verpflichteten sich, etwa eingereichte Klagen oder

Zahlungsbefehle zurückzunehmen. Im März 1951 stimmte der Haushaltsausschuß des Bundestages dieser Regelung zu. Er brachte jedoch im Verlauf seiner Beratungen zum Ausdruck, daß die Entschädigung aus der Vergleichssumme den tatsächlich Geschädigten zukommen solle und Vorsorge dagegen getroffen werden müsse, daß Entschädigungen für unverkäufliche, weil für deutsche Verhältnisse nicht geeignete Saaten gezahlt werden, wenn diese Saaten dann doch anderweit gegen Entgelt verwertet würden. Daraufhin bat der Bundesminister für den Marshallplan den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten um Aufklärung, wie den Wünschen des Haushaltsausschusses abgeholfen werden könne. Dieser erwiderte mit Schreiben vom 10. April 1951, bereits bei den Vereinbarungsverhandlungen sei eindringlich auf die Tatsache hingewiesen worden, daß bei der Vielzahl der Personen, die aller kleinste Mengen Gemüsesamen bezogen hätten, eine Entschädigung der Letztverbraucher praktisch nicht möglich sei. Aus diesem Grunde sei die Entschädigungssumme erheblich herabgesetzt und damit der vom Haushaltsausschuß geltend gemachte Gesichtspunkt berücksichtigt worden. Die Importeure hätten einen sehr großen Teil der Ware nicht absetzen können. Daraufhin sei ihnen eine angemessene Vergütung zugestanden worden, die in der vereinbarten Summe enthalten sei. Der Bundesminister für den Marshallplan stellte daraufhin die Mittel aus dem ERP-Vermögen zur Verfügung. Die Auszahlung des Geldes erfolgte sodann an die beteiligten Importeure gemäß der Vereinbarung, wobei jeder an der Vereinbarung beteiligte Importeur 14,2% Rückvergütung auf die von ihm bezogenen Importe erhielt. Die Klägerin wurde hierbei nicht berücksichtigt. Die Gutschriftanzeige der Außenhandelsstelle an die Importeure enthielt die Auflage, daß Vorräte, für die Rückvergütung geleistet wurde, nicht mehr als Saatgut in den Verkehr gebracht werden dürften.

Mit Schreiben vom 23. Juni 1958 beantragte die Klägerin beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unter Hinweis auf die Zahlungen an die Importeure, ihr ebenfalls eine Entschädigung für die Verluste aus der

2

Übernahme von Saatgut aus JEIA-Importen zu leisten. Die Beklagte lehnte eine Entschädigungsleistung gegenüber der Klägerin ab.

Die Klägerin hat beantragt, die Beklagte zur Zahlung von 10 000 DM nebst Zinsen zu verurteilen. Sie hat hierzu vorgetragen: Sie habe 4 100 kg aus den Global-Einfuhren der JEIA übernommenes Gemüsesaatgut nicht weiterverkaufen können. Hierdurch sei ihr ein Schaden von 35 041,04 DM entstanden. Dieser Schaden sei ihr von der Beklagten zu ersetzen, da die Beamten der Beklagten schuldhaft die ihnen gegenüber der Klägerin obliegenden Amtspflichten verletzt hätten. Die Beklagte habe bei den Vereinbarungen mit den Importeuren nicht fiskalisch, sondern hoheitlich gehandelt. Grund der Zahlungen sei die Milderung der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Importeure infolge der Währungsreform gewesen. Da keine Ansprüche aus Sachmängelhaftung bestanden hätten, weil die Lieferungen des Saatgutes an die Importeure ohne Garantie für Reinheit, Keimkraft und Sortenechtheit erfolgt seien, habe die Beklagte keine rechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Importeuren gehabt, zumal auch zwischen den Importeuren und der Außenhandelsstelle kein privatrechtlicher Kaufvertrag geschlossen worden sei. Ein solcher Vertrag sei vielmehr zwischen der JEIA und den Importeuren zustande gekommen, so daß die Außenhandelsstelle nicht Vertragspartner der Importeure gewesen sei. Hieraus und aus der Tatsache, daß der Nachweis eines Schadens nicht verlangt worden sei, lasse sich nur schließen, daß es sich bei den Zahlungen der Beklagten an die Importeure um Subventionen gehandelt habe. Habe es sich somit um eine Stützungsaktion aus öffentlichen Mitteln gehandelt, so hätte die Klägerin ebenfalls berücksichtigt werden müssen, da ihr in gleicher Weise wie den Importeuren ein Schaden aus der Übernahme von Saatgut aus JEIA-Importen entstanden sei. Die Beklagte sei

daher verpflichtet gewesen, bei der Gewährung dieser wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen die beteiligten Kreise ganz besonders sorgfältig zu ermitteln. Dies sei jedoch nicht geschehen, obwohl der Beklagten bekannt gewesen sei, daß auch bei den Abnehmern der Importeure Schaden entstanden sei. Eine Feststellung der Geschädigten sei auch ohne weiteres möglich gewesen. Durch entsprechende Auflagen hätte erreicht werden können, daß die Gelder an die nachfolgenden Handelsstufen weitergegeben würden, wie es der Haushaltsausschuß des Bundestages zum Ausdruck gebracht habe. Ansprüche gegenüber ihren Lieferanten habe die Klägerin nicht geltend machen können, da eine Haftung für Qualitätsmängel in ihren Kaufverträgen gleichfalls ausgeschlossen gewesen sei. Erst im Mai 1958 habe die Klägerin erfahren, daß die Beklagte Subventionszahlungen für die JEIA-Importe gewährt habe.

Die Beklagte hat um Klageabweisung gebeten. Sie hat vorgetragen:

Die Vereinbarung mit den Importeuren sei wegen der von diesen erhobenen zivilrechtlichen Ansprüche aus Kaufvertrag erfolgt. Dabei sei es unerheblich, ob der Vertrag von den Importeuren mit der JEIA oder mit der Außenhandelsstelle zustande gekommen sei, da jedenfalls die Kaufpreiszahlungen an die Außenhandelsstelle geleistet worden seien. Die Zahlungen an die Importeure hätten auf Sachmängelansprüchen beruht, die Beklagte habe sich den Forderungen der Importeure nicht verschließen können, da durch die Währungsreform ein Wegfall der Geschäftsgrundlage eingetreten sei. Unter diesem rechtlichen Gesichtspunkt hätte auch die Klägerin Ersatz ihres Schadens von ihren Lieferanten fordern können. Diese Möglichkeit habe sie schuldhaft versäumt. Die Zahlungen an die Importeure seien nicht aus Haushaltsmitteln, sondern aus Abschöpfungsbeträgen des ERP-Fonds, der während der Verhandlungen mit den Importeuren von den Alliierten auf den Bundesminister für den Mar-

shallplan übertragen worden sei, erfolgt. Gegen den Gleichheitsgrundsatz sei nicht verstoßen worden. Alle an der Einfuhr beteiligten Importeure seien berücksichtigt worden, dagegen habe kein Großhändler Zahlungen erhalten. Bei den Vereinbarungen mit den Importeuren sei die Entschädigungssumme deshalb erheblich gekürzt worden, weil die Importeure selbst ein Absatzrisiko hätten übernehmen müssen, und andererseits damit zu rechnen gewesen sei, daß die Endverbraucher keine Ersatzansprüche stellen. Jedenfalls sei die Entschädigung so bemessen worden, daß die Importeure an sie herangetragene Ansprüche ihrer Kunden anteilmäßig hätten befriedigen können. Selbst wenn es sich um Subventionen gehandelt haben sollte, habe die Beklagte nicht willkürlich bei der Verteilung des Geldes gehandelt. Von ihr könne nicht verlangt werden, daß sie zweimal Entschädigung für denselben Schaden bezahle. Für die Ware, die die Klägerin von Importeuren bezogen habe, habe sie bereits an diese Importeure Ersatz geleistet.

Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Die Berufung der Klägerin ist erfolglos geblieben.

Mit der Revision verfolgt die Klägerin ihren Klageantrag weiter. Die Beklagte bittet, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe:

1.) Das Berufungsgericht geht zutreffend davon aus, daß die Außenhandelsstelle I [REDACTED] seit ihrer mit Wirkung vom 1. April 1950 erfolgten Überführung in den Bereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Verordnung vom 8. September 1950 - BGBI I 678) als Bundesbehörde anzusehen ist, und daß infolgedessen für ein schuldhaft amtspflichtwidriges Verhalten der Beamten der Außenhandelsstelle die Beklagte gemäß § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG einzustehen hat. Daß die Beklagte für die Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die gleiche

Verantwortung trifft, bedarf keiner Erörterung, so daß es auch dahingestellt bleiben kann, inwieweit im vorliegenden Fall ein verantwortliches Handeln der Beamten der Außenhandelsstelle oder des Ministeriums in Rede steht.

In den Beziehungen, die durch die Antragstellung auf Zuteilung von Importquoten, Abnahme der Waren und Zahlung des Kaufpreises durch die Importeure zustandegekommen waren, sieht das Berufungsgericht private Kaufverträge zwischen der Außenhandelsstelle und den Importeuren, kommt jedoch zu dem Ergebnis, daß die Beklagte mit der Zahlung von 2,5 Millionen DM an die Importeure nicht einer privatrechtlichen Verpflichtung nachgekommen sei, sondern hoheitlich gehandelt habe, und beurteilt die Zahlung der 2,5 Millionen DM als eine öffentlichrechtliche Leistung (Subvention) der Beklagten, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zweckes gewährt worden ist. Zur Annahme eines solchen Subventionscharakters der Zahlung kommt das Berufungsgericht mit folgenden Erwägungen:

Schon die Zahlung der ersten 500 000 DM sei erfolgt, obwohl die Beklagte durch ein Rechtsgutachten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten festgestellt habe, daß begründete Rechtsansprüche der Importeure nicht beständen. In der Korrespondenz der Außenhandelsstelle mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und dem Ministerium für den Marshallplan sowie im Bericht an den Haushaltsausschuß sei wiederholt zum Ausdruck gekommen, daß nicht nur wegen der eingeleiteten Prozesse, sondern in erster Linie zur Linderung der Notlage der Importeure Zahlungen in Höhe von 2,5 Millionen DM geleistet werden sollten. Damit offenbare sich der Hilfs- und Stützungscharakter der Leistungen der Beklagten an die Importeure. Da die Notlage der Importeure auf Gründen beruht habe, die ihnen nicht hätten angelastet werden können (Währungsreform, Änderung der Ernährungslage und damit erheblicher Rückgang des Gemüseanbaus, plötzlicher Verkauf von gehorteten Saatgutbeständen, Wiederaufnahme der Saatzucht durch

inländische Züchterfirmen), andererseits der Berufsstand der Importeure für die Versorgung der Bevölkerung habe erhalten werden müssen, seien die Gelder aus diesen Gründen, also als Stützungsmaßnahmen mit öffentlichrechtlichem Lenkungsinteresse, zur Verfügung gestellt worden. Für einen Subventionscharakter spräche es auch, daß man zunächst die Qualitätsmängel anerkannt und Preisneufestsetzungen vorgenommen habe, obwohl eine Haftung hierfür ausgeschlossen gewesen sei. Wie sich aus der Korrespondenz ergäbe, habe auch nicht etwa die Annahme eines Wegfalls der Geschäftsgrundlage die Beklagte zur Erbringung ihrer Leistungen veranlaßt. Vielmehr seien es Gründe der Fürsorge für die in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Betriebe gewesen, die zur Erbringung der Leistungen geführt hätten. Hierfür spräche auch, daß, soweit Kaufverträge vorgelegen hätten, die Außenhandelsstelle darauf hätte bestehen können, daß sämtliche auf Antrag der Importeure eingeführten Waren auch abgenommen würden. Tatsächlich seien nur für etwa 15 Millionen DM Waren an die Importeure ausgeliefert worden, während Waren im Werte ^{von} etwa 18 Millionen DM nicht abgenommen, sondern in der Bundesreserve eingelagert worden seien. Auch die Auffassung des Ministeriums für den Marshallplan, die über 500 000 DM hinausgehenden Mittel müßten vom Bundesfinanzministerium als Subventionen angefordert werden, spräche dafür, daß bei den Beamten der Beklagten der Subventionscharakter der Leistungen in Erwägung gestanden habe. Entscheidend für das Vorliegen einer Subvention sei dagegen nicht, ob die Mittel für diese Subvention aus öffentlichen oder privaten Quellen stammten. Unerheblich sei es auch, daß der Auszahlung der Gelder eine Vereinbarung vorausgegangen sei. Ein Einfluß des Subventionsempfängers auf die inhaltliche Gestaltung des Subventionsverhältnisses widerspräche nicht dem öffentlichen Charakter.

Ob diesen Erwägungen ohne weiteres gefolgt werden kann, erscheint zumindest zweifelhaft. Die Korrespondenz der Außenhandelsstelle mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und dem Ministerium für den Marshallplan und insbesondere auch der Bericht des Bundesministers der Finanzen vom 28. März 1951 legen die Annahme nahe, daß die Beklagte in der Zahlung der 2,5 Millionen an die Importeure zumindest in einem gewissen Grade die Erfüllung von aus den Kaufverträgen zwischen der Außenhandelsstelle und den Importeuren herrührenden Rechtsverpflichtungen gesehen hat, während der Subventionscharakter dieser Zahlungen nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat.

Die Berichtsausführungen zeigen, daß die Beklagte, mag auch ein Gutachten vorgelegen haben, das Rechtsansprüche der Importeure verneinte, die Rechtslage dennoch für sehr zweifelhaft ansah und auch ansehen konnte, so daß Bedenken bestehen, von einem reinen Subventionscharakter der Zahlung auszugehen. Hierauf kommt es entscheidend aber nicht an.

Daß der öffentlichen Verwaltung auch die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Zivilrechts zur Verfügung stehen, ist unserem Verwaltungsrecht zwar geläufig. Hier aber steht-mögen auch die Beziehungen zwischen der Außenhandelsstelle und den Importeuren privatrechtlicher Art gewesen sein und mag die spätere Abwicklung der Angelegenheit sich auf privatrechtlichem Boden vollzogen haben-außer Zweifel, daß die Beklagte nicht in erwerbswirtschaftlicher und konkurrierender Weise am Wirtschaftsablauf teilgenommen hat. Sein Natur nach blieb das Handeln der Beklagten bei den Maßnahmen, in deren Rahmen die Zahlung der 2,5 Millionen DM erfolgte, öffentliche Verwaltung und kann nicht jenem Bereich fiskalischer Staatsbetätigung privatrechtlicher Formung zugeordnet werden, die-möglicherweise-grundrechtsfrei hätte

vollzogen werden können (vgl. Ipsen, DVBl 1956, 461, 465).

2.) Das bedeutet, daß die Beklagte bei allen Maßnahmen, die hier zur Erörterung stehen, grundrechtlich gebunden war und demzufolge dem Gebot der Gleichbehandlung und dem Verbot der Willkür unterlag. Dazu hat der erkennende Senat, soweit es um Stützungs- und Hilfsmaßnahmen des Staates für die Wirtschaft geht, bereits folgende Grundsätze ausgesprochen:

Der Kreis der zu Beteiligten ist sorgfältig abzugrenzen. Es müssen alle diejenigen, bei denen in den wesentlichen Richtungen gleichartige Verhältnisse vorliegen, auch gleich behandelt werden. Insoweit mag die Abgrenzung auch häufig schwierig sein und es mögen sich im Hinblick auf bei den Einzelnen möglicherweise jeweils besonders gelagerte Verhältnisse durch eine - notwendigerweise generalisierende - Abgrenzung in manchen Fällen gewisse Unbilligkeiten und Ungleichheiten nicht vermeiden lassen. Dennoch muß dafür Sorge getragen werden, daß nicht jemand von den Hilfsmaßnahmen völlig ausgeschlossen bleibt, bei dem die wirtschaftlichen Voraussetzungen, die für die Hilfsmaßnahmen entscheidend waren, ebenfalls in einem entscheidenden Umfange vorliegen, und der bei dem Ausschluß aus dem Kreise der Unterstützten nicht nur auf die unmittelbare Hilfe verzichten müßte, sondern der darüber hinaus noch dadurch besonderen Schaden erleiden würde, daß seine wirtschaftliche Situation durch die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten anderer noch weiter verschlechtert und seine Konkurrenzfähigkeit noch weiter beeinträchtigt werden würde (BGH Urt. v. 30. April 1959 III ZR 24/58 = LM § 839 (Fm))

BGB Nr. 10 = NJW 1959, 1429; Urt.v. 27. Mai 1963 III ZR 51/62 = DRiZ 1963, 355 = VersR 1963, 975). Diese Pflicht zur gleichmäßigen Behandlung aller gleichgelagerten Fälle bei Subventionen ist eine Amtspflicht, die den Amtsträgern allen Wettbewerbern und Konkurrenten gegenüber obliegt.

Von diesen Grundsätzen ist auch das Berufungsgericht zutreffend bei der Prüfung der Frage ausgegangen, ob den Beamten der Beklagten eine schuldhafte Amtspflichtverletzung gegenüber der Klägerin anzulasten ist. Das Berufungsgericht verneint eine solche Pflichtverletzung mit folgenden Erwägungen:

Eine Amtspflichtverletzung könnte daraus hergeleitet werden, daß bei der Verteilung der Subventionen gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG verstoßen worden sei. Der Gleichheitsgrundsatz sei aber nicht verletzt worden. Es sei zu prüfen, ob die Stellung der Klägerin mit der der Importeure gleichgeachtet werden könne. In beiden Fällen sei durch die Übernahme des Saatgutes aus den JEIA-Importen ein Schaden entstanden. Der Schaden der Importeure sei dabei sogar bei einer Gesamtbetrachtung geringer. Die Importeure hätten von den übernommenen Waren im Wert von ca. 15 Millionen DM für ca. 6 Millionen DM Ware nicht absetzen können. Dies ergebe sich aus ihrer Schadensmeldung bei der Außenhandelsstelle. Dagegen habe die Klägerin nach ihrem Vortrag die gesamte übernommene Ware nicht zu marktgerechten Preisen verkaufen können. Der Schaden der Klägerin sei somit sogar verhältnismäßig größer. Dagegen sei der Schaden der Importeure, absolut betrachtet, größer, da sie größere Mengen hätten abnehmen müssen. Ungleich sei die Situation dagegen, soweit die Beteiligung der Parteien an den Importen in Betracht komme. Die Importeure seien direkte Abnehmer der Außenhandelsstelle gewesen, während die

9

Klägerin das Saatgut nicht von der Außenhandelsstelle, sondern von den Importeuren bezogen habe. Eine Ungleichheit ergebe sich auch insoweit, als einige Importeure Klage erhoben hätten, während die Klägerin nichts unternommen habe. Nun könne die Klägerin nicht deshalb schlechter gestellt werden, weil sie nicht ihre Ansprüche durch einen Verband habe vorbringen lassen. Entscheidend sei aber wiederum der Gesichtspunkt des Kompromisses. Weil die Klägerin nicht zu den Vertragspartnern der Außenhandelsstelle gehört habe - die nach der Behauptung der Klägerin der Beklagten bekannten Zuteilungsanträge hätten kein Vertragsverhältnis begründet -, habe sie bei den Subventionen nicht berücksichtigt zu werden brauchen, da das für die Leistungen der Beklagten mitentscheidende Merkmal des Vergleichs für die Klägerin nicht vorgelegen habe. Eine wirtschaftliche Benachteiligung gegenüber den subventionierten Mitbewerbern habe ebenfalls nicht eintreten sollen. Zwar habe eine geschäftliche Konkurrenz zwischen der Klägerin und einigen Importeuren bestanden, da sich auch Großhändler zu Importgemeinschaften zusammengeschlossen hätten. Den Ausgleich, zumindest eine Minderung des entstandenen Schadens, hätte die Klägerin bei ihren Lieferanten durchsetzen müssen, da ein solcher Ausgleich als Grundlage des Subventionsvorganges nicht nur stillschweigend zugrunde gelegt worden sei. Da die Klägerin nicht zu der Gruppe der Importeure gehört habe, liege keine ungleiche Behandlung vor, wenn sie bei den Subventionen nicht berücksichtigt worden sei.

Diesen Erwägungen ist ein Rechtsirrtum nicht zu entnehmen.

Gegen den in Art. 3GG normierten Gleichheitssatz ist nicht schon dann verstoßen, wenn eine andere als die getroffene Regelung zweckmäßiger oder gerechter wäre oder

dem Bedürfnis nach Gleichbehandlung besser entsprechen würde. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist nur dann verletzt, wenn ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die Differenzierung sich nicht finden läßt, also, wenn die Regelung als willkürlich bezeichnet werden muß. Nur, wenn die Gleichartigkeit der verschieden geregelten Fälle so einleuchtend ist, daß ihre Differenzierung mit einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise unverträglich erscheint, kann ein Willkürakt und damit ein Verstoß gegen Art. 3 GG vorliegen (BVerfG 9, 124, 129; 11, 245, 253).

Hiernach kann die unterschiedliche Behandlung der Importeure einerseits und der Abnehmer der Importeure andererseits, zu denen die Klägerin gehörte, nicht als willkürlich angesehen werden. Zutreffend stellt es das Berufungsgericht im Blick auf eine Ungleichheit darauf ab, daß die Stellung, die die Importeure und deren Abnehmer zur Außenhandelsstelle inne hatten, grundsätzlich verschieden war. Während zwischen den Importeuren und der Außenhandelsstelle unmittelbare Rechtsbeziehungen bestanden, mögen sie zivilrechtlicher oder hoheitsrechtlicher Art gewesen sein, war dies bei den Abnehmern der Importeure nicht der Fall. Diese standen nur zu den Importeuren in rein privatrechtlichen Vertragsverhältnissen. Diese unterschiedliche Ausgangssituation hatte auch zur Folge, daß nur die Importeure sich mit vermeintlichen Ansprüchen an die Beklagte halten konnten und dies auch, teilweise sogar unter gerichtlichem Vorgehen, taten, während den Abnehmern der Importeure ein solcher Weg versperrt war. Ihnen konnten Ansprüche nur gegenüber den Importeuren zustehen. Wenn die Revision hierin lediglich einen formellen Unterschied sehen will, so übersieht sie,

daß neben dem äußerlichen Unterschied der sachliche Unterschied gerade darin bestand, daß die Importeure als ein Teil der Geschädigten nur von der Beklagten einen Ersatz oder eine Minderung ihres Schadens erwarten konnten, während die Abnehmer der Importeure die Möglichkeit hatten, sich an die Importeure als ihre Vertragspartner zu halten. So stellt das Berufungsgericht auch ausdrücklich fest, den Ausgleich, zumindest eine Minderung des Schadens, hätte die Klägerin bei ihren Lieferanten durchsetzen müssen, da ein solcher Ausgleich als Grundlage des Subventionierungsvorganges nicht nur stillschweigend zugrunde gelegt worden sei.

Die von der Revision in diesem Zusammenhang erhobenen Verfahrensrügen (§§ 286, 139 ZPO) bleiben erfolglos. Die Revision führt hierzu an, Ansprüche der Klägerin gegen ihre Lieferanten hätten nicht bestanden. Den Ausschluß von Mängelrügen hätten die Importeure an ihre Abnehmer weitergegeben. Dies habe die Klägerin in ihrem Schriftsatz vom 18. April 1962 Seite 6 ausdrücklich vorgetragen, was das Berufungsgericht unter Verletzung seiner Aufklärungspflicht nicht beachtet habe.

Dem ist entgegenzuhalten, daß es darauf, ob von der Klägerin Mängelrügen gegenüber ihren Lieferanten mit Erfolg erhoben werden konnten oder nicht, gar nicht ankommt, so daß das Berufungsgericht sich hiermit nicht auseinanderzusetzen brauchte. Schon im Verhältnis zwischen den Importeuren und der Außenhandelsstelle war es, wie insbesondere der oben bereits angeführte Bericht des Finanzministeriums vom 28. März 1951 zeigt, äußerst zweifelhaft, ob den Importeuren nicht möglicherweise infolge des

völligen Wandels der Verhältnisse Rechtsansprüche aus den von ihnen abgeschlossenen Käufen wegen Fortfalls der Geschäftsgrundlage zustanden. Zumindest mit unter diesem Gesichtspunkt waren schon die ersten 500 000 DM an die Importeure gezahlt worden. Die Beamten der Beklagten konnten daher davon ausgehen, daß den Abnehmern der Importeure gleiche Ansprüche gegenüber den Importeuren zustanden, zumal sie annehmen konnten, daß die Auszahlung von Entschädigungen an die Importeure sich auch auf die Verträge hinsichtlich ihrer Geschäftsgrundlage auswirken mußte, die von den Importeuren mit ihren Abnehmern mit der Folge abgeschlossen worden waren, daß der Schaden sich nicht beim Importeur, sondern bei seinen Abnehmern ausgewirkt hatte. In jedem Falle konnten die Beamten der Beklagten davon ausgehen, daß bei diesen Verträgen, ganz abgesehen von dem sonstigen Wandel der Verhältnisse, die Geschäftsgrundlage insoweit in Fortfall gekommen war, als der betreffende Importeur eine Entschädigung erhielt.

Danach war die wirtschaftliche Lage der Importeure eine andere als die ihrer Abnehmer. Wesentliche Elemente lagen daher bei den Importeuren und der Klägerin nicht gleich, so daß in der verschiedenen Behandlung der Importeure und ihrer Abnehmer und damit auch der Klägerin nicht eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zu sehen ist. In jedem Falle konnten die Beamten der Beklagten ohne Verschulden von einer solchen Rechtslage ausgehen.

Ein Rechtsfehler läßt sich auch nicht darin sehen, daß das Berufungsgericht aus diesen Gründen es nicht als ermessensmißbräuchlich angesehen hat, daß die Beamten die Auszahlung des Geldes an die Importeure nicht von der Weitergabe an die tatsächlich Geschädigten abhängig gemacht haben.

Die Revision rügt insoweit, die Annahme des Berufungsgerichtes, die Beamten der Beklagten seien davon ausgegangen, daß Ansprüche der weiteren Handelsstufen direkt mit den Importeuren abzuwickeln seien, und die Importeure würden ihre Pflichten schon erfüllen, sei fehlerhaft. Denn es habe sich um öffentlich-rechtliche Pflichten gehandelt, die allenfalls hätten begründet werden können, die aber nicht begründet worden seien, weil den Importeuren keine Auflagen gemacht worden seien; die Annahme aber, daß die Importeure freiwillig aus dem, was ihnen zugewandt sei, etwas weitergeben würden, widerspräche jeder Lebenserfahrung.

Diese Rüge geht fehl, denn die Revision geht irrtümlich von freiwilligen Leistungen der Importeure aus, während das Berufungsgericht es ausdrücklich auf Vertragspflichten oder vertragliche Nebenpflichten der Importeure abstellt, von denen die Beamten annehmen konnten, daß sie die Importeure nicht verletzen würden. Konnten aber die Beamten von solchen vertraglichen Pflichten oder Nebenpflichten der Importeure ausgehen - und dies ist, wie oben erörtert, zu bejahen -, dann kommt es darauf, ob die Beamten auch annehmen durften, die Importeure würden diese Pflichten nicht verletzen, gar nicht an. Denn solchen sich hieraus ergebenden Differenzen waren dann jedenfalls die Abnehmer der Importeure nicht schutzlos ausgesetzt.

Im übrigen sieht das Berufungsgericht zutreffend eine sachliche Rechtfertigung dafür, daß die Beamten der Beklagten die Auszahlungen an die Importeure nicht von einer Weitergabe an die tatsächlich Geschädigten abhängig machten, auch darin, daß das Abkommen mit den Importeuren deutliche Anzeichen eines Kompromisses zeigte und die Auflage wegen des Widerspruchs der Importeure deshalb unterblieb, um im Wege des gegenseitigen Nachgebens die Rücknahme der anhängigen

Klagen zu erreichen. Ergänzend läßt sich hierzu noch sagen, daß die Nichtbeifügung der genannten Auflage auch dazu verhalf, die von den Importeuren geforderte Gesamtsumme auf etwa die Hälfte herabzudrücken, da man davon ausging und ausgehen konnte, daß ein Teil des Saatgutes bereits bis zu den Letztverbrauchern gelangt sei und infolgedessen die Importeure teilweise nicht von ihren Abnehmern in Anspruch genommen werden würden.

4.) Erfolglos bleibt auch die weitere Hüge der Revision, eine schuldhafte Amtspflichtverletzung ergäbe sich schon daraus, daß die Beamten der Beklagten nicht dem Wunsch des Haushaltsausschusses gefolgt seien, die Entschädigung aus der vereinbarten Summe von 2,5 Millionen DM müsse den tatsächlich Geschädigten zugute kommen. Es kann dahingestellt bleiben, ob nicht schon der Ansicht des Berufungsgerichtes, der Wunsch des Haushaltsausschusses habe für die Exekutive keine bindende Wirkung gehabt, zu folgen ist. Jedenfalls kann die Beachtung des Wunsches nicht als eine gegenüber der Klägerin als Dritter bestehende Amtspflicht, sondern allenfalls als behördeninterne Verpflichtung angesehen werden. Darüber hinaus gebot bereits der Gleichheitssatz die gleiche Behandlung aller Geschädigten. Dieses Gebot haben die Beamten jedoch nicht verletzt, da sie, wie bereits erörtert, schuldlos davon ausgehen konnten, die Entschädigung werde im Ergebnis auch den tatsächlich Geschädigten zugute kommen.

5.) Schließlich glaubt die Revision einen Ermessensmißbrauch der Beamten der Beklagten daraus herleiten zu können, daß sie den Schaden der Importeure durch pauschale Zahlungen abgedeckt hätten, ohne den Nachweis eines Schadens zu verlangen, so daß jemand Gewinne erzielt haben

9

könne, weil ein anderer einen Schaden erlitten habe, was, wie die Revision meint, nicht rechtens sein könne.

Dieses Vorbringen der Revision liegt neben der Sache. Denn selbst wenn die Beamten der Beklagten bei dem Verzicht auf einen Schadensnachweis insoweit ermessensmißbräuchlich gehandelt hätten, als Zahlungen zu Unrecht oder in zu großer Höhe an einzelne Importeure erfolgten, so könnte die Klägerin hieraus Ansprüche schon deshalb nicht herleiten, weil es sich hierbei um Amtspflichten gehandelt hätte, die den Beamten nicht gegenüber der Klägerin oblagen. Tatsächlich leitet die Klägerin ihren Schaden auch gar nicht daraus her, daß Zahlungen an falsche Stellen geflossen seien, sondern lediglich daraus, daß sie bei den Zahlungen nicht in den Kreis der Begünstigten mit einbezogen worden ist.

6.) Nach alledem erweist sich die Revision der Klägerin als unbegründet und ist mit der Kostenfolge aus § 97 ZPO zurückzuweisen.

Dr. Kreft

Dr. Arndt

Bundesrichter Dr. Beyer
ist erkrankt und an der
Unterschriftsleistung ver-
hindert.

Dr. Kreft

Keßler

Dr. Reinhardt