

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

BGB § 839 Fm

Die Beamten der staatlichen Interventionsstelle für Getreide handeln nicht amtspflichtwidrig, wenn sie nach einer von der Europäischen Kommission erteilten Ermächtigung zur Beschränkung der Intervention durch innerstaatliche Schutzmaßnahmen die e n d g ü l t i g e Entscheidung über Angebote zum Getreideaufkauf von dem Inhalt der erwarteten deutschen Rechtsverordnung abhängig machen.

BGH, Urt. v. 10. Juli 1975 - III ZR 75/72 - OLG Frankfurt
LG Frankfurt

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 75/72

URTEIL

Verkündet am

10. Juli 1975

Schorm,
Justizhauptsekretär
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futter-
mittel in F [REDACTED] (M [REDACTED]), A [REDACTED]allee [REDACTED], vertreten
durch die Mitglieder ihres Vorstandes B [REDACTED] und K [REDACTED]

Beklagten und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Dr. [REDACTED]
und Prof. Dr. [REDACTED] -

gegen

die Firma C. Ma [REDACTED] jun. oHG in H [REDACTED], J [REDACTED]-
[REDACTED] [REDACTED], vertreten durch ihre persönlich haftenden
Gesellschafter Erich Ma [REDACTED] und Rolf Ma [REDACTED]

Klägerin und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. [REDACTED] und
Dr. [REDACTED] -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 10. Juli 1975 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Kreft sowie die Richter Gähtgens, Dr. Krohn, Peetz und Lohmann

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des 1. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Frankfurt (Main) vom 25. Mai 1972 aufgehoben.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil der 4. Zivilkammer des Landgerichts Frankfurt (Main) vom 15. April 1971 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat auch die Kosten der Rechtsmittelzüge zu tragen.

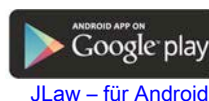
Von Rechts wegen

Tatbestand

1. Die EWG-Getreidemarktordnungen bedienen sich u.a. des preisregelnden Mittels der Intervention. Diese besteht in der Regel in dem **Aufkauf der Ware durch eine staatliche Stelle**, und zwar für bestimmte Erzeugnisse aufgrund einer in den Marktordnungsregelungen verbindlich angeordneten Aufkaufpflicht. Der Aufkauf findet statt zu einem garantierten Interventionspreis, der



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



regelmäßig unter dem von den Marktordnungen angestrebten Marktpreis liegt.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 (ABl. 1967 S. 2269 ff) sind die Interventionsstellen eines jeden Mitgliedstaates verpflichtet, zum Interventionspreis nicht nur das im Inland geerntete, ihnen angebotene Getreide aufzukaufen, sondern auch das in den anderen Mitgliedstaaten geerntete (Artikel 7 der Verordnung Nr. 120/67). Um gültig zu sein, muß jedes Verkaufsangebot zur Intervention schriftlich bei einer Interventionsstelle (in der Bundesrepublik bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) für einen der drei Handelsplätze erfolgen, die dem Ort, an dem sich das Getreide zum Zeitpunkt des Angebots befindet, am nächsten gelegen sind (Art. 1 der Verordnung Nr. 132/67 des Rates).

2. Als im Frühjahr 1969 eine Abwertung des französischen Franken wahrscheinlich wurde, boten die Händler der beklagten Einfuhr- und Vorratsstelle immer größere Mengen in Frankreich geernteten Getreides an, um Kursgewinne zu erzielen. Die Bundesrepublik Deutschland beantragte daher am 2. Mai 1969 bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften unter Berufung auf Art. 226 EWG-Vertrag, sie von der Erfüllung der Interventionspflicht für außerhalb der Bundesrepublik geerntetes Getreide zu befreien. Daraufhin ermächtigte die EG-Kommission die Bundesrepublik durch Entscheidung vom 8. Mai 1969 (69/138 - EWG, ABl Nr. L 112, S. 1 f), den Kauf von Weichweizen und Gerste auf das im Gebiet der

Bundesrepublik Deutschland geerntete Getreide zu beschränken, ausgenommen Getreide, das der Interventionsstelle schon vor dem Inkrafttreten der Entscheidung angeboten worden war.

Die beklagte Einfuhr- und Vorratsstelle gab nunmehr mit Datum vom 8. Mai 1969 bekannt, daß sie "auf Weisung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten" und gemäß der angeführten Entscheidung der EG-Kommission ab sofort Weichweizen und Gerste nur noch intervenieren werde, wenn diese in der Bundesrepublik Deutschland geerntet seien. Von dieser Regelung werde Getreide, das vor dem Inkrafttreten der angegebenen Entscheidung (8. Mai 1969, 18.40 Uhr) zur Intervention angeboten worden sei, nicht erfaßt. Diese Bekanntmachung wurde von der Beklagten am 9. Mai 1969, 8.45 Uhr, in ihrem Dienstgebäude ausgehängt und am 10. Mai 1969 im Bundesanzeiger (Nr. 87/69) veröffentlicht. Später bestimmte der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft durch Verordnung vom 17. Juni 1969, die nach ihrem § 3 mit Wirkung vom 9. Mai 1969, 8.45 Uhr in Kraft trat, daß die Intervention von Weichweizen und Gerste auf das in der Bundesrepublik geerntete Getreide beschränkt werde (vgl. BAnz Nr. 108/69).

3. Die Klägerin, ein inländisches Getreidehandelsunternehmen, bot der beklagten Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel am 6. Mai 1969 insgesamt acht Partien in Frankreich geernteten Weichweizens in einer Gesamtmenge von 7.500 t schriftlich

zur Intervention an. Damals galten die von der Beklagten herausgegebenen Richtlinien zur Durchführung der Intervention im Getreidewirtschaftsjahr 1967/68 vom 3. Oktober 1967 (Hinweis im Bundesanzeiger Nr. 185 vom 30. September 1967; - im folgenden: Interventionsrichtlinien -), welche die Beklagte durch ihre Bekanntmachung Nr. 1 - 68/69 vom 1. August 1968 (Bundesanzeiger Nr. 144 vom 6. August 1968) in den hier interessierenden Teilen auch für das Wirtschaftsjahr 1968/69 für anwendbar erklärt hatte. Die Klägerin verwendete für ihre Angebote das von der Beklagten herausgegebene Formblatt. Sie gab als "derzeitigen Lagerort" des Getreides in allen Fällen Orte an, die als sog. "Übernahmehager" nach Ziffer 5.11 und Anlage C der Interventionsrichtlinien in Betracht kamen, nämlich Hamm, Hamburg-Wilhelmsburg, Mannheim und Neuß. Tatsächlich befanden sich alle acht Partien im Zeitpunkt der Angebote nicht an diesen Lagerplätzen, sondern noch auf dem Transport von Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland.

Die Beklagte erteilte in allen Fällen am 8. Mai 1969 Einkaufs-Schlußscheine, mit denen sie die Angebote der Klägerin annahm. In den Schlußscheinen heißt es jeweils u.a.:

"Aufgrund der Bestimmungen der Interventionsrichtlinien kauft die Einfuhr- und Vorratsstelle ... das ... angebotene Getreide".

Die erste Partie über 250 t wurde am 17. Mai 1969 in dem vorgesehenen Lager in Hamm eingeliefert und dort am 30. Mai 1969 von Beauftragten der Beklagten über-

nommen. Von der zweiten Partie über insgesamt 2.000 t kam bis zum 8. Mai 1969, 18.40 Uhr, eine Teilmenge von 795.655 kg an dem angegebenen Lagerort Hamburg-Wilhelmsburg an. Die beiden anderen Schiffsladungen der Partie erreichten das Lager am 10. bzw. 12. Mai 1969. Eine weitere Partie von 500 t traf am 12. und 13. Mai 1969 in dem im Angebot bezeichneten Lager Mannheim ein. Die nächsten beiden Partien über je 2.000 t, die für den Handelsplatz Hamburg-Wilhelmsburg bestimmt waren, wurden dort am 11./12. Mai 1969 und am 15./16. Mai 1969 eingeliefert. Die letzten drei - für den Handelsplatz Neuß bestimmten - Partien von je 250 t sollten dort bis zum 29. Mai 1969 abgeladen sein. Die Klägerin verkaufte diese Weizenmengen jedoch noch während des Transports als sog. schwimmende Ware anderweit und leitete sie um, nachdem die Beklagte die Übernahme abgelehnt hatte.

Die beklagte Einfuhr- und Vorratsstelle hatte es nach dem 9. Mai 1969 im Hinblick auf ihre Bekanntmachung vom 8. Mai 1969 mehrfach abgelehnt, das Getreide der Klägerin abzunehmen. Daraufhin wiederholte die Klägerin mit Fernschreiben vom 30. Mai 1969 bezüglich der für Mannheim bestimmten Partie von 500 t die Aufforderung, das Getreide abzunehmen, und setzte der Beklagten eine Nachfrist, nach deren ergebnislosem Ablauf sie die Ware anderweit veräußern und von der Beklagten Schadensersatz verlangen werde.

Mit Schreiben vom 29. Mai und 2. Juni 1969 teilte die Beklagte der Klägerin mit, die entsprechenden Schlußscheine für die ersten fünf Partien würden "storniert".

Die Beklagte begründete diese Maßnahme folgendermaßen: Entgegen den Angaben der Klägerin in ihren Antragsformularen habe sich die Ware bei Antragstellung noch nicht an den angegebenen Handelsplätzen befunden. Sie sei dort vielmehr erst nach dem Inkrafttreten des durch die Bekanntmachung vom 8. Mai 1969 angeordneten Interventionsstops eingetroffen. Daher habe sie die Angebote der Klägerin unter falschen Voraussetzungen angenommen.

Von diesen Stornierungen nahm die Beklagte nachträglich nur die bis zum 8. Mai 1969 am Lagerort Hamburg-Wilhelmsburg angekommene Teilmenge von 795.655 kg aus. Wegen der letzten drei Partien über je 250 t, die für das Übernahmehager Neuß bestimmt waren, unterblieb eine förmliche Stornierung, weil die Klägerin diese Ware - wie oben erwähnt - wegen der Abnahmeverweigerung der Beklagten während des Transports anderweitig verkauft hatte. Sie veräußerte wegen der Haltung der Beklagten auch das bereits an den Übernahmeplätzen eingetroffene, aber von der Beklagten nicht abgenommene Getreide weiter. Die Klägerin widersprach mit Schreiben vom 9. Juni 1969 der Stornierung der Verträge.

4. Im vorliegenden Rechtsstreit begehrt die Klägerin von der Beklagten Ersatz des Schadens, der ihr durch die Stornierung der Verträge angeblich entstanden ist (Mindererlös für den Weizen, zusätzliche Lager- und Frachtkosten). Die Klägerin hat beantragt, die Beklagte zur Zahlung von 130.752,98 DM nebst Zinsen zu verurteilen. Das Landgericht hat die Klage - entsprechend dem Antrag der Beklagten - abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das Ober-

landesgericht die Klage dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt; ferner hat es den Rechtsstreit zur Verhandlung und Entscheidung über die Höhe des Anspruchs an das Landgericht zurückverwiesen.

Die Beklagte erstrebt mit ihrer Revision die Wiederherstellung des landgerichtlichen Urteils. Die Klägerin bittet, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

I.

1. Zutreffend hat das Berufungsgericht angenommen, daß die Beklagte, bevor der Interventionsstop wirksam wurde, gemäß Art. 7 der VO Nr. 120/67 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide - VO Nr. 120/67/EWG - (ABl EG S. 2269/67) verpflichtet war, den in der Gemeinschaft geernteten Weichweizen aufzukaufen, sofern die Angebote der Klägerin bestimmten, näher festgelegten Bedingungen entsprachen. Diese Verpflichtung traf die beklagte Einfuhr- und Vorratsstelle in ihrer Eigenschaft als nationale Interventionsstelle. Die Klägerin hatte hiernach bei ordnungsgemäß abgegebenem Angebot einen Rechtsanspruch auf Übernahme des angebotenen

Weichweizens (vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, § 47/21 m.w.Nachw.; EuGH Slg. 1972, 23, 36 und 1972, 53, 66).

2. Die beklagte Einfuhr- und Vorratsstelle hat am 8. Mai 1969 interveniert und bezüglich aller acht angebotenen Partien Getreide Schlußscheine erteilt. Mit Recht hat das Berufungsgericht diesen Gesamtvorgang nach der sog. Zweistufenlehre (vgl. dazu BGHZ 57, 130; BGH DVBl 1972, 612 m.w.Nachw.) beurteilt und die Entscheidung, ob interveniert werde, als Verwaltungsakt, die Ausführung dieser EntschlieÙung als privatrechtlichen Kaufvertrag angesehen (ebenso schon zu § 8 Getreidegesetz BGHZ 20, 77). Die Beklagte, eine bundeseigene selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, hat als Interventionsstelle wirtschaftslenkende Aufgaben auf dem Gebiet der Marktordnung für Getreide wahrgenommen und damit bei der Übernahmeentscheidung öffentlich-rechtliche Funktionen ausgeübt (vgl. Senatsurteil vom 12. Juli 1973 - III ZR 37/70 S. 8). Das Abwicklungsverhältnis stellt sich jedoch als bürgerlich-rechtlicher Kaufvertrag dar. Die Interventionsrichtlinien machen deutlich, daß die Übernahme der angebotenen Ware sich auf der Ebene des Privatrechts vollziehen soll; dem entspricht auch die bei der jeweiligen Abnahme gewählte Rechtsform des "Einkaufs" (vgl. dazu bereits BGHZ 20, 77, 80; aa Ipsen aaO und S. 849 Fn. 49).

3. Dem Berufungsgericht ist auch darin zu folgen, daß die Beklagte durch die am 29. Mai und 2. Juni 1969 ausgesprochenen "Stornierungen" die als begünstigende Verwaltungsakte zu wertenden Übernahmeentscheidungen

zurückgenommen und daneben die Kaufverträge wegen arglistiger Täuschung (§ 123 BGB) seitens der Klägerin angefochten hat. Den Rücknahme- und Anfechtungsgrund bildeten die in den Angeboten der Klägerin enthaltenen Falschangaben über die "derzeitigen Lagerorte" des Getreides. Nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts hatte die Klägerin in ihren formularmäßigen Angeboten für die Weizenpartien bewußt wahrheitswidrig feste Lagerorte im Inland vermerkt, obwohl sich die Ware damals noch auf dem Transport von Frankreich in die Bundesrepublik befand. Die Klägerin hat diese unzutreffenden Angaben zunächst, d.h. vor dem 30. Mai 1969, nicht berichtigt; insbesondere kam der Vorlage der sogenannten Pro-Rata-Schwundabrechnungen, wie das Oberlandesgericht rechtsbedenkenfrei ausgeführt hat, diese Bedeutung nicht zu. Die Angebote der Klägerin hätten, um ordnungsgemäß zu sein und die Interventionspflicht der beklagten Einfuhr- und Vorratsstelle auszulösen, die Angabe der Orte enthalten müssen, an denen sich der Weizen in dem Zeitpunkt befand, als die Angebote der Beklagten zugehen. Das hat auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in den beiden in den Rechtssachen 49/71 und 50/71 ergangenen Urteilen vom 1. Februar 1972 (EuGH Slg. 1972, 23 ff, 40 und 1972, 53 ff, 70) ausgesprochen.

4. Hiernach sind die hoheitlichen Übernahmeentscheidungen der Beklagten aufgrund einer Täuschung durch die Klägerin über Umstände, die für ihre Interventionspflicht bedeutsam waren, nämlich die Lagerorte des Getreides im Zeitpunkt des Zugangs der Angebote, zustande

gekommen. Hätte die Klägerin in den Formularen wahrheitsgemäß vermerkt, daß sich das Getreide in dem maßgeblichen Zeitpunkt noch auf dem Transport befand, so hätte die Beklagte nach den Feststellungen des Berufungsgerichts nicht interveniert, zumal am 8. Mai 1969, als sie die Schlußscheine erteilte, schon mit einem alsbaldigen Interventionsstop zu rechnen war und noch am selben Tag die EG-Kommission die Bundesrepublik zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigte.

Die genannten Verwaltungsakte waren rechtswidrig, da die für ihren Erlaß maßgebliche Sachlage von der Beklagten unzutreffend beurteilt worden war (BVerwGE 29, 323, 326 m.w.Nachw.; vgl. auch Wolff VerwR I 9. Aufl. § 51 IV d und e 4 S. 433, 435). Die Beklagte durfte diese fehlerhaften begünstigenden Verwaltungsakte mit Wirkung für die Vergangenheit (ex tunc) zurücknehmen, weil sie von der Klägerin durch vorsätzlich gemachte unrichtige Angaben herbeigeführt worden waren (BVerwG DÖV 1967, 273). Die Beseitigung der Verwaltungsakte war im öffentlichen Interesse mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geboten. Schutzwürdige Interessen der Klägerin an der Aufrechterhaltung der Verwaltungsakte standen nicht entgegen, insbesondere greift nicht zu ihren Gunsten der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ein, da sie die Verwaltungsakte nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts auf unlautere Weise erwirkt hatte und **der Mangel allein in ihrem Verantwortungsbe-**

reich lag (vgl. BVerwGE 19, 188, 190; 29, 323, 332; Wolff aaO § 53 V d. 2 S. 461).

Ohne Rechtsverstoß hat das Berufungsgericht angenommen, die Beklagte habe sich, was die Anfechtung der Kaufverträge wegen arglistiger Täuschung betreffe, bis zum 30. Mai 1969 an sich auf den Anfechtungsgrund des § 123 BGB berufen können. Auch wenn das gesamte Rechtsverhältnis zwischen den Parteien zweistufig geordnet wurde (vgl. oben I 2), rechtfertigt es der innere Zusammenhang zwischen Übernahmeentscheidung und Kaufvertrag, daß Mängel oder Unredlichkeiten in der ersten Stufe - namentlich eine Erschleichung des Interventionsbescheids - sich auch auf die zweite Stufe auswirken und der Verwaltungsstelle ein Recht zur Auflösung des Vertrages der zweiten Stufe geben (vgl. Senatsurteil vom 11. März 1969 - III ZR 198/65 = WM 1969, 721, 724).

II.

1. Im Ergebnis hat das Berufungsgericht jedoch angenommen, die Interventionszusagen hätten am 2. Juni 1969, als die "Stornierung" erfolgte, nicht mehr wirksam zurückgenommen werden können; dasselbe gelte für die Anfechtung der Kaufverträge. Dazu hat es im wesentlichen ausgeführt: In ihrem Fernschreiben vom 30. Mai 1969 habe die Klägerin ihre früheren - zunächst unwirksamen - Interventionsangebote für fünf Getreidepartien formgültig wiederholt, nachdem

die genannten Warenpartien inzwischen an den angegebenen Lagerorten eingetroffen gewesen seien. Die Beklagte hätte zu diesem Zeitpunkt die Interventionsangebote annehmen müssen. Sie sei nämlich am 2. Juni 1969 nach wie vor zur Intervention verpflichtet gewesen. Die von der EG-Kommission ausgesprochene Ermächtigung habe innerstaatliche Wirkungen erst durch eine entsprechende Rechtsverordnung erlangen können. Eine solche Verordnung sei erst später in Kraft getreten und habe der Klägerin eine in der Zwischenzeit begründete Rechtsposition nicht mehr entziehen können. Angesichts dieser Rechtslage stelle sich die Rücknahme der Verwaltungsakte und die Anfechtung der Kaufverträge als eine Ausnutzung nur formaler Rechtspositionen dar. Die Beklagte müsse sich daher den Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegenhalten lassen.

Ähnlich sei die Rechtslage bezüglich der übrigen drei Warenpartien, welche die Klägerin bereits während des Transports anderweit veräußert habe. Dieses Getreide sei nur deshalb nicht in die Übernahmehäuser verbracht worden, weil die Beklagte widerrechtlich die Abnahme verweigert habe.

Diese Erwägungen sind zum Teil rechtsirrig; sie tragen nicht das vom Berufungsgericht daraus hergeleitete Ergebnis.

2. Das Berufungsgericht ist zwar zutreffend davon ausgegangen, daß ein zunächst unvollständiges Angebot zur Intervention nachträglich vervollständigt und damit wirksam werden kann (EuGH Slg. 1972, 23,

38, 40 und 1972, 53, 68, 70). Daraus ergab sich aber bei dem hier vorliegenden Sachverhalt kein Rechtsanspruch der Klägerin auf sofortige Annahme der am 30. Mai 1969 wiederholten Angebote.

a) Allerdings entband nicht schon die Entscheidung der EG-Kommission vom 8. Mai 1969 die beklagte Einfuhr- und Vorratsstelle von der in Art. 7 Abs. 1 VO 120/67/EWG festgelegten Aufkaufpflicht. Diese Entscheidung ist zwar entgegen der Ansicht der Klägerin gültig, wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften inzwischen ausgesprochen hat (EuGH Slg. 1973, 377, 392; Urteil vom 27. Mai 1975 in der Rechtssache 2/75). Sie richtete sich jedoch lediglich an die Bundesrepublik Deutschland und ermächtigte diese, Schutzmaßnahmen im Sinne des Art. 226 des EWG-Vertrages zu ergreifen (Ehle/Meier, EWG-Warenverkehr, 1971, A 98, 99 m.w.Nachw.). Sie enthielt keine Weisung an die beklagte Einfuhr- und Vorratsstelle, die Intervention einzustellen (vgl. Schlußanträge des Generalanwalts Roemer in EuGH Slg. 1973, 393, 401). Vielmehr räumte die Entscheidung der Bundesrepublik nur die Möglichkeit ein, nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts die genehmigten Maßnahmen anzuordnen (EuGH aaO S. 391 Rdn. 22; Scheuing, DÖV 1975, 145 ff, 147; vgl. auch das Senatsurteil in BGHZ 63, 319, 322).

b) Dem Berufungsgericht ist weiter darin zuzustimmen, daß die von der EG-Kommission erlassene Ermächtigung der Beklagten oder dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten keine Rechtsgrundlage dafür bot, durch Verwaltungsakt die Interventionspflicht aufzuheben

oder zeitweise außer Kraft zu setzen. Vielmehr bedurfte es zur Umsetzung der Entscheidung vom 8. Mai 1969 in innerstaatliches Recht nach § 7 Nr. 2 des DurchführungsG EWG (Getreide) vom 30. Juni 1967 (BGBl I 617) einer Rechtsverordnung (vgl. das bereits erwähnte Senatsurteil in BGHZ 63, 319, 323 zu dem vergleichbaren § 9 Abs. 2 des DurchführungsG zu VO Nr. 19/62/EWG (Getreide) m. Anm. Dagtoglou in JZ 1975, 444; Scheuing aaO S. 148; offen gelassen vom BVerwG in DÖV 1975, 169, 170).

3. Die hiernach für eine Beschränkung der Intervention erforderliche innerstaatliche Rechtsverordnung vom 17. Juni 1969 trat nach ihrem § 3 rückwirkend am 9. Mai 1969, 8.45 Uhr, in Kraft. Damit hielt sie sich im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Ermächtigung. Dies bezieht auch Getreide ein, das zwar erst nach dem Inkrafttreten der Entscheidung der EG-Kommission zum Aufkauf angeboten wurde, das sich aber bereits am 2. Mai 1969 (oder später) auf dem Transport in die Bundesrepublik befand. In dem auf Vorlage des erkennenden Senats ergangenen Urteil in der Rechtssache 2/75 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ausgeführt, daß auch mit einem solchen Inhalt die Entscheidung der EG-Kommission das berechtigte Vertrauen der Marktbürger nicht verletzte (Rdn. 4 der Entscheidungsgründe).

III.

Die Rechtsverordnung vom 17. Juni 1969 ist nach innerstaatlichen Rechtsgrundsätzen wirksam und zwar auch insoweit, als sie sich in § 3 Rückwirkung zum 9. Mai 1969, 8.45 Uhr beilegt.

1. Entgegen der Ansicht der Klägerin bedurfte es nach Art. 80 Abs. 1 GG zum Erlaß einer Rechtsverordnung mit Rückwirkung keiner ausdrücklichen Ermächtigung. Vorliegend handelt es sich nicht darum, daß der **Verordnungsgeber eine** Vorschrift erlassen hat, die auf einen Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten der Ermächtigungsnorm zurückgreift. Soll die Verordnung auf einen Zeitpunkt zurückwirken, der nach dem Inkrafttreten des ermächtigenden Gesetzes liegt, so reicht es jedenfalls für eine Rückwirkung aus, daß die Rechtsverordnung den allgemeinen Anforderungen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes genügt (BVerwG DÖV 1975, 169, 171 m.w.Nachw.). Dies ist hier zu bejahen.

2. Die Zulässigkeit der Rückwirkung von Rechtsverordnungen ist nach denselben Grundsätzen zu beurteilen, die auch für formelle Gesetze gelten (BGHZ 42, 235, 242; von Mangoldt/Klein, GG 2. Aufl. Art. 80 Anm. X 1; vgl. auch BVerfGE 32, 111, 122 ff). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind der rückwirkenden Rechtsetzung Grenzen gesetzt, die sich insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben (vgl. Leibholz/Rinck GG 4. Aufl. Art. 20 Anm. 41 ff). Dabei ist zwischen echter und unechter Rückwirkung zu unterscheiden. Für die Abgrenzung ist maßgebend, ob der Rechtssatz nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift - echte Rückwirkung - oder nur auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt - unechte Rückwirkung - (Leibholz/Rinck aaO § 20 Anm. 41 mit Nachw.). Es kann dahingestellt bleiben,

ob hier, wie die Klägerin meint, eine echte Rückwirkung vorliegt, an deren Zulässigkeit strengere Anforderungen zu stellen sind als an **die einer unechten Rückwirkung**. Selbst wenn man dies bejaht, rechtfertigt das nicht die von der Klägerin gezogene Folgerung, daß § 3 der Verordnung vom 17. Juni 1969 nichtig sei.

Allerdings sind belastende Gesetze, die sich echte Rückwirkung beilegen, wegen Verstoßes gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Gebote der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes grundsätzlich nichtig (Leibholz/Rinck aaO Art. 20 Anm. 42 m.w.Nachw.). Eine rückwirkende Rechtsänderung kann jedoch zulässig sein, wenn das Vertrauen des Bürgers auf den unveränderten Fortbestand einer bestimmten Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt ist. Das Vertrauen ist nicht schutzwürdig, wenn der Bürger in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen mußte. Außerdem können zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, die Rückwirkung rechtfertigen (vgl. zu den genannten und weiteren - hier nicht einschlägigen - Ausnahmen die Nachweise bei Leibholz/Rinck aaO Art. 20 Anm. 43; BVerfGE 13, 261, 272; 30, 367, 387 ff; 37, 363, 397). Solche Gründe, die eine Rückwirkung rechtfertigen, liegen hier vor.

3. Ob und wann der Schutz des Vertrauens auf eine bestehende Regelung entfällt, läßt sich nur unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles beurteilen. Dabei kann auch Art und Bedeutung der durch

den rückwirkenden Eingriff betroffenen Rechtsposition eine Rolle spielen. Insbesondere kann es bei der Abwägung darauf ankommen, ob durch den Eingriff eine Verpflichtung auferlegt oder ein Anspruch gegen den Staat entzogen wird, und im letzteren Fall kann bedeutsam sein, ob es sich um eine freiwillige Leistung aus öffentlichen Mitteln handelt (BVerfGE 32, 111, 123).

a) Die Einrichtung der Intervention soll gewährleisten, daß die Erzeuger unter Berücksichtigung der regionalen Preisunterschiede ihr Getreide zu angemessenen Preisen absetzen können, sofern dies unter normalen Rentabilitätsbedingungen nicht möglich ist. Sie will keinen Anreiz dafür schaffen, das Getreide ausschließlich zu dem Zweck in einen anderen Mitgliedstaat zu bringen, um eine günstigere Intervention zu erzielen. Namentlich soll sie kein Mittel der Währungsspekulation sein (EuGH Urt. v. 27. Mai 1975 in der Rechtssache 2/75).

Die Klägerin hat das französische Getreide nur deshalb gekauft und (sofort) in der Bundesrepublik zur Intervention angeboten, um aus der Schwäche des französischen Franken Vorteile zu ziehen. Ihr Vertrauen, die Bundesrepublik werde diesem Gebrauch der Einrichtung der Intervention zu marktfeindlichen Zwecken tatenlos zusehen, obwohl die künstliche Zunahme der Interventionsangebote zu einer "fast vollständigen Verdrängung des einheimischen Getreides aus dem normalen Handelsstrom geführt hatte" (vgl. EuGH Slg. 1973, 377, 388), war nicht schutzwürdig, jedenfalls nicht mehr in dem Zeitpunkt, als sich abzeichnete, daß die anomale Zunahme

der Getreideeinführen in die Bundesrepublik (und in andere Mitgliedstaaten) Maßnahmen nach Art. 226 EWG-Vertrag auslösen konnte (ähnlich BVerwG DÖV 1975, 169, 171; zum Zeitpunkt des Wegfalls der Vertrauensgrundlage bei rückwirkender Rechtsverordnung - vgl. BVerfGE 32, 111, 124).

Auf eine (zeitlich beschränkte) Herausnahme französischen Getreides aus der Interventionsregelung mußte die Klägerin sich daher einstellen. Dies bürdete ihr - gemessen an den Zielen der Interventionsregelung - keine unzumutbaren Nachteile auf, denn die zu erwartende Schutzmaßnahme beließ ihr die Möglichkeit, das Getreide der französischen Interventionsstelle anzubieten (EuGH Slg. 1973, 377, 390/391; Urt. in der Rechtssache 2/75, Rdn. 4 der Entscheidungsgründe).

b) Die Klägerin kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, daß ihr Vertrauen auf den Fortbestand der Interventionspflicht für französisches Getreide deshalb schutzwürdig sei, weil sie bereits vor dem Erlaß der Rechtsverordnung vom 17. Juni 1969 subjektive Rechte erlangt habe. Allerdings darf einer in der Rückwirkungszeit vorgenommenen rechtsbegründenden Einzelmaßnahme nachträglich die Rechtsgrundlage nicht mehr entzogen werden mit der Folge, daß sie als ungeschehen behandelt wird. Daher kann dem Bürger eine nach dem geltenden Gesetz wirksam zuerkannte Leistung durch rückwirkende Aufhebung der anspruchsbegründenden Norm grundsätzlich nicht wieder genommen werden (BVerfGE 15, 167, 210). Ein solcher Fall liegt indes hier nicht vor. Die

Übernahmeentscheidungen und der Abschluß der Kaufverträge begründeten noch keinen gesicherten Besitzstand der Klägerin, da sie im Hinblick auf die unrichtigen Angaben in ihren Angeboten rücknehmbar bzw. anfechtbar waren (oben I 3, 4) und **die Beklagte von dem Recht der Aufhebung der Verwaltungsakte und der Anfechtung der Kaufverträge befugterweise Gebrauch machte** (vgl. dazu unten IV 1, 2).

4. Die rückwirkende Beschränkung der Intervention auf Inlandsgetreide war auch aus zwingenden Gründen des gemeinen Wohls geboten.

a) Wie bereits ausgeführt, hatte das auf den deutschen Markt drängende Angebot französischen Getreides den normalen Absatz deutschen Getreides fast ganz zum Erliegen gebracht und dadurch eine außergewöhnliche Lage geschaffen. Es war zu befürchten, daß wegen der unklaren Währungssituation die eingetretene Störung im Gleichgewicht des innergemeinschaftlichen Handels fort dauern werde, solange das Mittel der Intervention zu den beschriebenen marktfeindlichen Zwecken benutzt werden konnte. Wegen ihrer begrenzten Zuständigkeit in Währungsfragen waren die Gemeinschaftsorgane (und damit auch die zu ermächtigende Bundesrepublik) nicht in der Lage, die Ursachen der Marktstörung durch angemessene monetäre Maßnahmen zu bekämpfen. Da es sich im wesentlichen darum handelte, den Zufluß französischen Getreides zu beschränken, wären auch Denaturierungsprämien oder Erstattungen für die Ausfuhr in Drittländer sowie

Maßnahmen nach Art. 8 VO Nr. 120/67/EWG unzureichend gewesen (EuGH Slg. 1973, 377, 388 f, 390).

Der von der Bundesrepublik verhängte Interventionsstop für ausländisches Getreide war daher erforderlich, um das Gleichgewicht auf dem Binnenmarkt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wieder herzustellen und die berechtigten Belange der deutschen Getreideerzeuger zu schützen.

b) Dem kann auch nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, jedenfalls die rückwirkende Inkraftsetzung der Verordnung zum 9. Mai 1969 stelle keine "erforderliche Maßnahme" im Sinne des § 7 Nr. 2 DurchführungsG EWG (Getreide) dar. Aus dem Umstand, daß der Einfuhr- und Vorratsstelle in der Zeit vom 9. Mai 1969 bis zum 19. Juni 1969 nur etwa 12.000 Tonnen Getreide zur Intervention angeboten wurden, läßt sich nicht schließen, daß auch dann keine Marktstörungen eingetreten wären, wenn die Verordnung sich keine Rückwirkung beigelegt hätte. Diese tatsächliche Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß viele Importeure wegen der Bekanntmachung der Einfuhr- und Vorratsstelle vom 8. Mai 1969 ^{an} der erwarteten Rechtsverordnung sich mit Angeboten zur Intervention zurückhielten. Der schlagartige Rückgang der Weizenimporte aus Frankreich war also das Ergebnis eines bereits am 9. Mai 1969 (faktisch) wirksam gewordenen hoheitlichen Eingriffs in das Marktgeschehen.

Es ist nicht zu beanstanden, daß der Verordnungsgeber die durch Maßnahmen der Verwaltung tatsächlich bewirkte Sperre für Interventionsangebote nachträglich auf eine rechtssatzmäßige Grundlage gestellt hat, nachdem diese Maßnahmen sich als geeignet erwiesen hatten, die aufgetretene Marktstörung einzudämmen und weiteren Störungen vorzubeugen (vgl. dazu Scheuing aaO S. 150).

IV.

1. Nach alledem ist die Interventionspflicht der beklagten Einfuhr- und Vorratsstelle für in Frankreich geerntetes Getreide durch die Verordnung vom 17. Juni 1969 rückwirkend ab 9. Mai 1969 wirksam aufgehoben worden.

a) Kraft dieser Rückwirkung bestand am 2. Juni 1969, als die Beklagte die begünstigenden Verwaltungsakte zurücknahm und die Kaufverträge anfocht, kein Rechtsanspruch der Klägerin auf Intervention. Die Rechtmäßigkeit der Rücknahme der Verwaltungsakte (vgl. oben I 4) kann deshalb nicht mit der Begründung verneint werden, die Beklagte habe sich auf diese Weise dem bestehenden Kontrahierungszwang nicht entziehen dürfen. Ein belastender Verwaltungsakt, dem (zunächst) die gesetzliche Grundlage fehlt, ist bzw. wird rechtmäßig, wenn er durch eine später verkündete Rechtsnorm gedeckt wird, die in zulässiger Weise auf den Zeitpunkt seines Erlasses zurückwirkt (vgl. BVerwG DÖV 1970, 861; OVG Münster

DVB1 1970, 427 und 430). Ebenso ist die Versagung eines begünstigenden Verwaltungsakts, der zunächst die gesetzliche Grundlage fehlt, nicht rechtswidrig, wenn eine nachfolgende Rechtsnorm den Anspruch des Bürgers auf Teilhabe an einer Vergünstigung mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Versagung beseitigt. Diese Betrachtung gilt wegen des inneren Zusammenhangs zwischen der hoheitlichen Übernahmeentscheidung und ihrem Vollzug in den Formen des Kaufrechts (vgl. oben I 4) auch für die privatrechtliche Tätigkeit der Beklagten. Es kann schon aus diesen Gründen der Beklagten nicht entgegengehalten werden, sie habe mit der Rücknahme und Anfechtung lediglich "formale Rechtspositionen" ausgenutzt. Der Inhalt dieser "Rechtspositionen" bestimmt sich nach der Rechtslage, wie sie sich aufgrund der Verordnung vom 17. Juni 1969 darstellt. Bestand hiernach - rückschauend betrachtet - am 2. Juni 1969 kein Kontrahierungszwang, so entfallen hinsichtlich der Frage der unzulässigen Rechtsausübung alle Folgerungen, die das Berufungsgericht aus der rechtsirrigen Annahme hergeleitet hat, die Klägerin habe zu dem genannten Zeitpunkt ein Recht auf Intervention besessen.

b) Ob die am 2. Juni 1969 ausgesprochene Weigerung der Beamten der Beklagten, zu intervenieren, mit Rücksicht auf die damals bestehende formelle Gesetzeslage amtspflichtwidrig war, bedarf in diesem Zusammenhang nicht der Vertiefung. Die Amtspflicht der Beamten ging jedenfalls nicht dahin, in der zwischen der Ent-

scheidung der EG-Kommission und dem Erlaß der innerstaatlichen Rechtsverordnung ~~liegenden~~ Zeitspanne ohne Rücksicht auf die zu wahren öffentlichen Belange dem Kreis der Händler, dem die Klägerin zugehört, durch entsprechende unwiderrufliche Aufkäufe unentziehbare Ansprüche zu verschaffen und damit das Ziel der bevorstehenden Rechtsänderung auf dem Verwaltungswege weitgehend zu vereiteln (vgl. dazu nachfolgend unter 2). Eine Verletzung der Amtspflicht, dem **Verordnunggeber** nicht in unzulässiger Weise vorzugreifen, rechtfertigt allein nicht die Annahme einer rechtsmißbräuchlichen Ausübung des Rücknahme- und Anfechtungsrechts, nachdem die mit rückwirkender Kraft ausgestattete Rechtsverordnung dem Verwaltungshandeln nachträglich die rechtliche Grundlage gegeben hat.

2. Die weitere Annahme des Berufungsgerichts, das Verhalten der Beklagten am 2. Juni 1969 habe sie der Klägerin gegenüber zum Schadensersatz verpflichtet und diese Ersatzansprüche hätten der Klägerin durch § 3 der Verordnung vom 17. Juni 1969 nicht mehr entzogen werden können, ist ebenfalls nicht haltbar.

Eine solche Verpflichtung würde u.a. voraussetzen, daß der von der Klägerin geltend gemachte Schaden durch amtspflichtwidriges Handeln der Beamten der Beklagten verursacht ist. Das ist nicht der Fall.

a) Nach der Entscheidung der EG-Kommission vom 8. Mai 1969 war zunächst unklar, in welcher Form die Bundesrepublik von der ihr erteilten gemeinschaftsrechtlichen Ermächtigung, für die Folgezeit innerstaatliche Schutzmaßnahmen zu treffen, Gebrauch machen würde. Da diese Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen sich auf alle nach dem 8. Mai 1969, 18.40 Uhr, gemachten Angebote zur Intervention erstreckte und die eingetretene Störung des deutschen Getreidemarktes ein sofortiges staatliches Eingreifen geboten erscheinen ließ, lag es nahe, daß die erwartete Rechtsverordnung den Rahmen der Ermächtigung voll ausschöpfen und sich daher Rückwirkung beilegen werde. Das wurde auch in der Weisung des Bundesministers für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten an die Beklagte deutlich, ab sofort nur noch für Inlandsweizen und -gerste zu intervenieren. Die dadurch geschaffene Rechtslage war durch das Spannungsverhältnis gekennzeichnet, das sich für die Beklagte als Behörde aus ihrer Bindung an das (noch) geltende Gesetz, zugleich aber auch aus ihrer Verpflichtung ergab, sich auf eine sich andeutende rückwirkende Rechtsänderung einzustellen. Wenn die Verfassung es zuläßt, daß - wie hier - der Schutz des Vertrauens auf den unveränderten Fortbestand einer bestimmten Rechtslage in Einzelfällen durch rückwirkende Rechtsnormen beseitigt wird, setzt sie voraus, daß die Verwaltung nicht gezwungen ist, während des notwendigen technischen Prozesses der Normgebung den Vertrauens-

schutz durch Einzelakte auf der Grundlage des noch geltenden Rechts so zu verstärken, daß der Normgeber diese Ergebnisse hinnehmen muß (vgl. dazu BVerfGE 15, 167, 210). Um der vor jeder erwarteten Rechtsänderung mit möglicher Rückwirkung bestehenden unsicheren Rechtslage (vgl. BVerwG DÖV 1975, 169, 171/172) gebührend Rechnung zu tragen, hatten hiernach die Beamten der Beklagten die Amtspflicht, die endgültige Entscheidung über die eingegangenen Angebote dem Verordnungsgeber vorzubehalten. Dies hätte in der Weise geschehen können, daß entsprechende Kaufzusagen unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Widerruflichkeit nach Maßgabe der erwarteten Schutzmaßnahme gemacht worden wären (vgl. BVerfG aaO S. 209); ein für die Belange der Klägerin nicht wesentlich anderes Ergebnis hätte auch durch das Aussetzen der Entscheidung über die Interventionsangebote bis zur abschließenden rechtlichen Klärung durch den Verordnungsgeber erzielt werden können. Keinesfalls hatten aber die Beamten bei dieser Rechtslage die Amtspflicht, die sich ankündigende Rechtsänderung einfach zu negieren. Vielmehr mußten sie ihr Verfahren so gestalten, daß eine endgültige Entscheidung über die vorliegenden Angebote in einer der nachfolgenden Rechtsverordnung entsprechenden Weise offen blieb.

b) Diese Amtspflicht haben die Beamten zwar insoweit verletzt, als sie die Übernahme und den Kauf des angebotenen Getreides vor dem Erlaß der Schutzmaßnahme endgültig abgelehnt haben. Das ver-

pflichtet die Beklagte aber schon deshalb nicht zum Schadensersatz, weil diese Pflichtverletzung für den von der Klägerin geltend gemachten Schaden nicht ursächlich war.

Bei pflicht~~mäßigen~~ Verhalten hätten die Beamten am 2. Juni 1969 die Angebote nicht ablehnen dürfen, sondern die abschließende Entscheidung in der vorstehend beschriebenen Weise zunächst offen halten müssen. Ein solches Verhalten hätte aber nichts daran geändert, daß die Angebote der Klägerin schließlich doch der Ablehnung hätten verfallen müssen, da nach § 3 der Verordnung vom 17. Juni 1969 die Pflicht zur Intervention auch mit Wirkung für den genannten Zeitpunkt beseitigt wurde. Da die Klägerin nicht geltend macht, daß allein eine zeitlich frühere Ablehnung ihrer Angebote zum Schaden beigetragen hat, erweist sich die Amtspflichtverletzung hier als nicht schadensursächlich (vgl. BGB-RGRK 11. Aufl. § 839 Anm. 50).

V.

1. Da der Klägerin demnach keine Schadensersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzung oder Nichterfüllung der Kaufverträge bezüglich der acht angebotenen Partien Getreide zustehen, läßt sich das angefochtene Urteil mit der gegebenen Begründung nicht halten. Es stellt sich auch unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der Enteignung und des enteignungsgleichen Eingriffs nicht als richtig dar (§ 563 ZPO).

a) Soweit als Gegenstand eines solchen Eingriffs hier der behauptete Anspruch der Klägerin auf Intervention in Betracht kommt, ist darauf abzustellen, ob dieses subjektive öffentliche Recht, das allein Ausfluß einer staatlichen Gewährung ist, dem Inhaber eine Rechtsposition verschafft, die der eines Eigentümers so nahe kommt, daß Art. 14 GG Anwendung finden müßte (vgl. BVerfGE 18, 392, 397; Senatsurteil in WM 1973, 491, 494). Das ist hier jedenfalls deshalb zu verneinen, weil der Anspruch von vornherein nur unter dem Vorbehalt seines möglichen Wegfalls bei eintretender Marktstörung gewährt war. Die durch die Verordnung vom 17. Juni 1969 ermöglichte Ablehnung der Intervention für Auslandsgetreide deckte daher nur eine Schwäche auf, die dem Anspruch schon immanent war (BVerwG DÖV 1975, 169, 172 m.w.Nachw.). Es fehlt damit an einer eigentumsmäßig verfestigten Anspruchsposition, die nur gegen Entschädigung hätte entzogen werden können.

b) Ein zur Entschädigung verpflichtender Eingriff in den Gewerbebetrieb der Klägerin kann nach den vorstehenden Ausführungen nicht mit der Ablehnung der Angebote auf Intervention begründet werden. Darüber hinaus ist kein Eingriff ersichtlich, der sich gegen die Substanz des Gewerbebetriebes richtete. Diese wird nicht berührt, wenn - wie im Streitfall - lediglich eine bestimmte Warenmenge nicht zu günstigen Preisen abgesetzt werden kann, der Betrieb als solcher jedoch in seinem ungestörten Funktionieren dadurch nicht berührt wird (Senatsurteil

in NJW 1967, 1857 m.w.Nachw.; Senatsurteil vom
12. Juli 1973 - III ZR 37/70 S. 28).

2. Demnach war auf die Revision der Beklagten das
klageabweisende Urteil des Landgerichts wiederherzu-
stellen.

Als unterlegene Partei trägt die Klägerin die
Kosten der Rechtsmittelzüge (§ 97 ZPO). Dazu gehören
auch die in der Rechtssache 2/75 vor dem Gerichtshof
der Europäischen Gemeinschaften erwachsenen Kosten.
Für die Prozeßparteien ist das genannte Verfahren ein
Zwischenstreit des Revisionsrechtsstreits (vgl. Rdn. 6
der Entscheidungsgründe des EuGH in der Rechtssache 2/75).

Kreft

Richter Gähtgens ist in
den Ruhestand getreten und
verhindert, seine Unter-
schrift beizufügen.

Dr. Krohn

Kreft

Peetz

Lohmann