

44

BGH, Urt. v. 16. Dezember 1976 - III ZR 3/74 - OLG Köln
LG Bonn

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III ZR 3/74

URTEIL

Verkündet am
16. Dezember 1976
Schorn,
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

1. der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, B■■■■,

Beklagten und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. ■■■■■ -

2. der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Anstalt des öffentlichen Rechts, vertreten durch ihren Vorstand, F■■■■■, A■■■■-Allee 40,

Beklagten und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. ■■■■■ -

g e g e n

die G■■■■-I■■■■-Gesellschaft mbH, (G■■■■), D■■■■■,
M■■■■straße 16 - 20, vertreten durch ihre Geschäfts-
führer Diplom-Kaufmann Wilhelm S■■■■ in D■■■■■-
H■■■■■ und Kaufmann Wilhelm F■■■■ in W■■■■■.

Klägerin, Revisionsklägerin
und Revisionsbeklagte,

- Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. ■■■■■
und ■■■■■ -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 16. Dezember 1976 durch den Vorsitzenden Richter Prof. Dr. Müßgens und die Richter Dr. Krohn, Dr. Peetz, Lohmann und Kröner

für Recht erkannt:

Die Revisionen der Klägerin und der Beklagten zu 1) gegen das Urteil des 7. Zivilsenats des Oberlandesgerichts in Köln vom 6. Dezember 1973 werden zurückgewiesen.

Die Beklagte zu 1) trägt ihre eigenen Kosten und die Hälfte der Kosten der Klägerin. Die Klägerin trägt ihre eigenen Kosten zur Hälfte und die Kosten der Beklagten zu 2). Die Gerichtskosten tragen die Beklagte zu 1) und die Klägerin je zur Hälfte.

Von Rechts wegen

Tatbestand

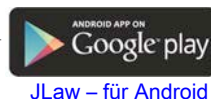
I.

Die Klägerin handelt mit Getreide. Sie begehrt von der erstbeklagten Bundesrepublik und der zweitbeklagten Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel Schadensersatz, weil ihr im Oktober 1963 die Genehmigung zur abschöpfungsfreien Einfuhr von 21 200 t Mais aus Frankreich nicht erteilt worden ist.

Die zur Einfuhr erforderlichen Genehmigungen erteilt die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermit-



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



tel (im folgenden: Einfuhrstelle). Sie setzt zugleich den bei der Einfuhr zu erhebenden Abschöpfungsbetrag fest. Dieser entspricht dem Unterschied zwischen dem von der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (im folgenden: Kommission) für das Ausfuhrland festgesetzten Frei-Grenze-Preis und dem inländischen "Schwellenpreis."

Die französischen Maispreise waren Ende September 1963 über den deutschen Schwellenpreis gestiegen. Daher bestimmte die Kommission am 27. September 1963, daß ab 1. Oktober 1963 für die Ausfuhr von französischem Mais in die Bundesrepublik ein Frei-Grenze-Preis nicht festzusetzen sei. Die Einfuhrstelle gab daraufhin am 30. September 1963 bekannt, daß der ab 1. Oktober gültige Abschöpfungssatz 0 DM betrage. Am 1. Oktober beantragte die Klägerin eine Genehmigung für die abschöpfungsfreie Einfuhr von 21 200 t Mais im Januar 1964; 22 weitere Getreideimporteure stellten am gleichen Tag entsprechende Anträge für rund 104 000 t Mais.

Mit Beginn des neuen Maiswirtschaftsjahres in Frankreich am 1. Oktober 1963 fielen die Preise wieder unter den deutschen Schwellenpreis. Auf Antrag des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (im folgenden: Bundesminister) setzte die Kommission am 1. Oktober mit Wirkung vom folgenden Tag einen neuen, niedrigeren Frei-Grenze-Preis fest; zu einer rückwirkenden Änderung ihrer Entscheidung vom 27. September war sie nicht bereit.

Wegen der für den deutschen Mais- und Gerstenmarkt befürchteten Folgen einer abschöpfungsfreien Einfuhr von rund 125 000 t Mais im Januar 1964 setzte die Bundesregierung ab 1. Oktober die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen (u.a.) für Mais bis auf weiteres aus (vgl. BAnz NR. 185 vom 3. Oktober

1963 S. 3). Der Bundesminister wies die Einfuhrstelle noch am 1. Oktober an, "bis zur Änderung des Frei-Grenze-Preises keine Einfuhrlizenzen für Mais zu erteilen." Die Weisung erfolgte unter Berufung auf die Schutzklausel des Art. 22 der Verordnung Nr. 19 (Getreide) des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 4. April 1962 (VO Nr. 19/62 [Getreide] 7, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft - ABLEG - 933/62, BGBl II 709) und des § 9 des hierzu ergangenen Durchführungsgesetzes vom 26. Juli 1962 (BGBl I 455) in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juli 1963 (BGBl I 493).

Mit Bescheid vom 3. Oktober 1963 lehnte die Einfuhrstelle die Erteilung aller am 1. Oktober beantragten Einfuhrgenehmigungen ab. Am gleichen Tag ermächtigte die Kommission die Bundesregierung, ihre Schutzmaßnahmen bis zum 4. Oktober beizubehalten (ABLEG 2479/63).

Der Bescheid der Einfuhrstelle ist vom Verwaltungsgericht Frankfurt auf die Anfechtungsklage der Klägerin durch Urteil vom 20. März 1964 (veröffentlicht im Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters - AWD 1965, 62) für rechtswidrig erklärt worden, weil die Schutzmaßnahme nicht, wie erforderlich, in Form einer Rechtsverordnung ergangen sei. Der (u.a.) von der Klägerin angerufene Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (im folgenden: Gerichtshof) hat durch Urteil vom 1. Juli 1965 die Entscheidung der Kommission vom 3. Oktober 1963 aufgehoben, weil die materiellen Voraussetzungen des Art. 22 VO Nr. 19/62 (Getreide) nicht vorgelegen hätten (verbundene Rechtssachen 106 und 107/63, veröffentlicht in EuGHE XI 547 = NJW 1965, 1687).

In einem weiteren Verfahren hat der Gerichtshof mit Urteil vom 14. Juli 1967 (EuR 1967, 337 = NJW 1967, 1722) eine Haftung der Gemeinschaft zugunsten der Klägerin dem

Grunde nach bejaht unter dem Vorbehalt, daß die Klägerin die Entscheidung der zuständigen Gerichte der Bundesrepublik Deutschland über ihre Schadensersatzklage gegen die Bundesrepublik vorlege und urkundlich nachweise, daß sie den Verwaltungsrechtsweg erschöpft habe, um die Rückerstattung der ohne rechtliche Verpflichtung als Abschöpfung an die Finanzkasse der Bundesrepublik Deutschland gezahlten Beträge zu erreichen.

II.

Die Klägerin macht geltend, daß ihr aus der rechtswidrigen Ablehnung der beantragten Lizenzen ein Schaden von 1 640 880 DM erwachsen sei (Nachteile des Rücktritts von geschlossenen Verträgen; Gewinnentgang durch Verteuerung der getätigten Ersatzgeschäfte). Sie fordert aus dem Gesichtspunkt der Amtspflichtverletzung Ersatz dieses Schadens von der Bundesrepublik und der Einfuhrstelle als Gesamtschuldnern.

Die Klägerin hat beantragt, die Beklagten als Gesamtschuldner zu verurteilen, an sie 1 640 880 DM nebst Zinsen zu zahlen.

Die Beklagten haben beantragt, die Klage abzuweisen.

Das Landgericht hat die gegen die Bundesrepublik gerichtete Klage dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt; die Klage gegen die Einfuhrstelle hat es abgewiesen. Die Berufungen der Klägerin und der Bundesrepublik sind vom Oberlandesgericht zurückgewiesen worden. Hiergegen richten sich die Revisionen dieser Parteien. Die Klägerin erstrebt die Verurteilung (auch) der Einfuhrstelle, die

Bundesrepublik wendet sich gegen den Ausspruch ihrer Ersatzverpflichtung.

Entscheidungsgründe

I.

Die Revision der beklagten Bundesrepublik

1. Die Revision ist unbegründet.

Der Bundesminister hat mit der Anweisung an die Einfuhrstelle, die (auch) von der Klägerin beantragte Einfuhrgenehmigung abzulehnen, die ihm gegenüber der Klägerin bestehende Amtspflicht, nur im Rahmen des Gesetzes tätig zu werden, schuldhaft verletzt.

Insoweit wird auf die Ausführungen im Senatsurteil BGHZ 63, 319, 322 bis 327 Bezug genommen. Der dort näher begründete Rechtsstandpunkt gilt für alle von der rechtswidrigen Einfuhrbeschränkung betroffenen Importeure, zu denen auch die Klägerin gehört.

2. Die Klägerin kann den zu ersetzenden Schaden nach dem Unterschiedsbetrag zwischen der eingetretenen und derjenigen Vermögenslage errechnen, die sich bei pflichtmäßigen Verhalten der Bundesrepublik ergeben hätte. In diesem Fall hätte sie die gekauften Posten abschöpfungsfrei einführen können. Soweit sie in der Folgezeit die ausgefallenen Einfuhren nachgeholt hat, steht ihr ein Ersatzanspruch wegen entgangenen Gewinns jedenfalls in Höhe der tatsächlich entrichteten Abschöpfung zu (vgl. das angeführte Senatsurteil unter IV der Entscheidungsgründe, insoweit nicht in

BGHZ 63, 319, aber in NJW 1975, 491, 493 abgedruckt). Weiteren Ersatz entgangenen Gewinns kann die Klägerin, soweit sie später Ersatzgeschäfte ausgeführt hat, nur nach dem Betrag des Unterschieds zwischen dem tatsächlich vereinbarten Einkaufspreis (zuzüglich der Nebenkosten) und dem erzielten Verkaufspreis beanspruchen (Senatsurteil aaO). Es ist auch zu prüfen, welche Gewinne die Klägerin bei etwaigen späteren Ersatzeinfuhrgeschäften erzielt hat. Soweit sie die späteren Einfuhren nicht zusätzlich zu den am 1. Oktober 1963 beantragten getätigt hätte (weil etwa der Markt mehr als die am 1. Oktober 1963 beantragte Einfuhrmenge nicht aufgenommen hätte), müssen Gewinne, die sich aus den späteren Einfuhren ergeben, nach dem Grundgedanken der Vorteilsanrechnung schadensmindernd berücksichtigt werden. Denn diese Gewinne hätten nicht gemacht werden können, wenn den Einfuhranträgen vom 1. Oktober 1963 entsprochen worden wäre.

Da indessen tatrichterlich noch nicht geklärt ist, ob und in welchem Umfang nach diesen Grundsätzen die Klageforderung zu kürzen ist, muß es bei der Feststellung der Verpflichtung der Bundesrepublik zum Schadensersatz verbleiben.

II.

Die Revision der Klägerin

1. Das Berufungsgericht hat eine Ersatzpflicht der Einfuhrstelle mit der Begründung verneint, ihren Bediensteten könne jedenfalls kein Schuldvorwurf gemacht werden. Sie seien an die Weisung des Bundesministers, auf die am 1. Oktober 1963 eingegangenen Anträge keine Lizenzen zu erteilen, gebunden gewesen. Sie hätten von der Rechtmäßigkeit der Weisung ausgehen dürfen, zumal diese durch die entsprechende Ermächtigung der EG-Kommission gedeckt gewesen sei.

2. Die hiergegen erhobenen Sach- und Verfahrensrügen der Revision bleiben im Ergebnis ohne Erfolg.

Eine Haftung der Einfuhrstelle als bundeseigener selbstständiger Anstalt des öffentlichen Rechts (Senatsurteil BGHZ 65, 155, 157) scheidet aus, weil entweder ihre Bediensteten im Sinne von § 839 BGB nicht amtspflichtwidrig handelten oder für eine Amtspflichtverletzung dieser Bediensteten nicht die Einfuhrstelle einzustehen hätte (Art. 34 GG).

a) Die Ablehnung der Einfuhrlizenzen war zwar im Verhältnis zu der Klägerin als Antragstellerin objektiv gesetzswidrig (Senatsurteil BGHZ 63, 319, 324/5), behördenintern jedoch pflichtmäßig.

Als Bedienstete der Einfuhrstelle waren die Beamten bei der hier ausgeübten Tätigkeit den Weisungen des Bundesministers unterworfen (Senatsurteil aaO S. 324). Dies greift die Revision ohne Erfolg an.

Die Einfuhrstelle ist für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen im Bereich (u.a.) des Warenverkehrs mit Erzeugnissen der Marktorganisationen der EWG für Getreide und Reis (ausschließlich) zuständig (§ 28 Abs. 2 Nr. 3 des Außenwirtschaftsgesetzes - AWG - vom 28. April 1961 - BGBl I 481 - in der Fassung des § 21 des Durchführungsgesetzes zu VO Nr. 19/62 [Getreide] des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 26. Juli 1962 - BGBl I 455 -, in Verbindung mit § 4 DurchfG zu VO Nr. 19). Die Weisungsbefugnis des Bundesministers ergibt sich aus § 1 der Satzung der Einfuhrstelle (BGBl 1951 I 82, 83) in Verbindung mit § 7 Abs. 5 des Getreidegesetzes vom 4. November 1950 (BGBl 721; 1951 I 900). Die Aufsicht des Bundesministers (§ 1 Abs. 3 der Satzung) ist nicht auf "Gesetzesaufsicht" beschränkt; sie berechtigt

auch zu unmittelbaren Weisungen im Einzelfall (§ 7 Abs. 5 Satz 2 GetreideG; Modest, GetreideG § 7 Rdn. 11). Dieser Bindung unterliegt die Einfuhrstelle auch als Marktordnungsstelle für den EG-Getreidemarkt jedenfalls insoweit, als die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zur Abwehr einer Marktstörung Schutzmaßnahmen gem. Art. 22 Abs. 1 VO Nr. 19/62 (Getreide) des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 4. April 1962 (ABLEG 933/62) nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts (dazu BGHZ 63, 319, 322) durchführen. Diese Rechtslage bestand schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen - MOG - vom 31. August 1972 (BGBl I 1617). Die in § 21 Abs. 1 Nr. 1 MOG getroffene Regelung, daß beantragte Lizenzen (nur) auf Weisung des Bundesministers ganz oder teilweise eingestellt oder abgelehnt werden können, geht von einem bestehenden Weisungsrecht aus (vgl. Amtl. Begr. zu § 21 des Gesetzentwurfs, BT-Drucks. VI/2553, S. 31, 32, die ersichtlich an ein vorhandenes Weisungsrecht anknüpft). Sie legt die innerstaatliche Zuständigkeit für Schutzmaßnahmen fest, und zwar unter Anlehnung an bestehende Weisungsbefugnisse. Ein solches Weisungsrecht ist auch deshalb gerechtfertigt, weil der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als der für den Erlass der (erforderlichen) Rechtsverordnung in erster Linie verantwortliche Fachminister (vgl. § 9 Abs. 2, 3 DurchfG zu VO Nr. 19/62 - Getreide -) auch in der Lage sein muß, einstweilige Regelungen zum Schutz des nationalen Marktes auf dem Verwaltungsweg zu treffen (vgl. Senatsurteil BGHZ 65, 155, 168/9).

b) Wie der erkennende Senat in seinem Urteil vom 21. Mai 1959 - III ZR 7/58 = DVBl 1959, 623 ausgesprochen hat, bindet das geltende Recht den Amtsträger grundsätzlich auch dann an die Weisung seines Vorgesetzten, wenn die Verwirklichung dieses Befehls eine Außenpflicht des Staates verletzt,

ausgenommen den Fall, daß die Ausführung erkennbar den Strafgesetzen zuwiderlaufen würde. Befolgt der Angewiesene die ihn bindende Anordnung, so verletzt er seine Amtspflichten nicht (zust. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre, 1965, S. 48, 49; Bender, Staatshaftungsrecht 2. Aufl. Rdn. 491; Wolff; VerwR I 9. Aufl. § 64 I b 4 S. 560; abl. Arndt, NJW 1959, 1629). Mit der Weisung geht, wie der Senat (aaO S. 623, 624) ausgeführt hat, ein Stück Zuständigkeit und ein Teil von Amtspflichten, die generell bei einem bestimmten Beamten liegen, auf die anweisende Behörde und - für die Anwendbarkeit des § 839 BGB - auf einen Beamten dieser Behörde über. Legt man diese Auffassung zugrunde, so fehlt es bereits an einer objektiv amtspflichtwidrigen Handlung eines Bediensteten der Einfuhrstelle.

c) Das Senatsurteil vom 21. Mai 1959 ist im Schrifttum auf Kritik gestoßen. Diese weist darauf hin, daß § 839 BGB allein auf die Verletzung einer dem Bürger gegenüber bestehenden Amtspflicht abstelle. In einer rechtsstaatlichen Verwaltung habe jeder Amtsträger die Amtspflicht zum rechtmäßigen Verhalten. Bestehe ein Rechtsanspruch des Bürgers auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln, so obliege die damit korrespondierende Rechtspflicht dem Amtsträger als Amtspflicht im Sinne von § 839 BGB (Dagtoglou, Bonner Kommentar Art. 34 GG - Zweitbearbeitung - Rdn. 142 ff, 152; ders. JZ 1975, 446; Menger VerwA Bd. 51 [1960] S. 72, 73; Papier, DVBl 1972, 603 m. w. Nachw.). Davon abweichende Innenpflichten des Amtsträgers seien bei der Anwendung des § 839 BGB nur insoweit zu beachten, als sie die gegenüber dem Bürger bestehenden Amtspflichten rechtlich mitbestimmen (modifizieren, aufheben) könnten, also eine unmittelbar verbindliche Außenwirkung hätten (Menger aaO S. 73; Dagtoglou, Bonner Kommentar aaO Rdn. 142, 146).

Bei einer solchen rechtlichen Sicht ließe sich ein amtspflichtwidriges Handeln der Beamten der Einfuhrstelle nicht ausschließen. Der bestehende Rechtsanspruch der Importeure konnte nur durch eine Schutzmaßnahme in Gestalt einer unter Mitwirkung des Parlaments geschaffenen Rechtsnorm beseitigt werden; eine Einfuhrbeschränkung durch Verwaltungsakt war nicht zulässig (BGHZ 63, 319, 325/6). Daher vermochte auch die innerdienstliche Weisung des Ministers den Rechtsanspruch der Klägerin nicht hinfällig zu machen.

Auch bei dieser rechtlichen Beurteilung wäre jedoch eine Haftung der Einfuhrstelle als Anstellungsbehörde (Art. 34 GG) zu verneinen.

Die "Verantwortlichkeit" (Art. 34 GG) für die Amtspflichtverletzung würde in einem solchen Fall (allein) die Anstellungskörperschaft des anweisenden Beamten treffen, denn dieser Beamte übernimmt mit der Anweisung auch die beamtenrechtliche "Verantwortung" (§ 56 Abs. 1 BBG) für die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Dieser Wertung kommt die im Senatsurteil vom 21. Mai 1959 vertretene Auffassung nahe, mit der Anweisung gehe ein Stück Zuständigkeit und ein Teil von Amtspflichten - für die Anwendbarkeit des § 839 BGB - auf den anweisenden Beamten über.

Könnte hiernach eine Weisung den Unrechtstatbestand der Amtspflichtverletzung nicht beseitigen, so würde sie doch die Passivlegitimation auf die Anstellungskörperschaft des anweisenden Beamten verschieben (Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz S. 489, 490; Dagtoglou, Bonner Kommentar aaO Rdn. 145 m. w. Nachw.; Bender aaO Rdn. 493; vgl. auch BVerwGE 46, 78, 80).

Das Berufungsgericht hat daher eine Haftung der Einfuhrstelle im Ergebnis zutreffend verneint.

Nußgens

Dr. Krohn

Dr. Peetz

Lohmann

Kröner