URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 14. FEBRUAR 1978 [1]

# IFG-Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Höhere Gewalt"

**Rechtssache 68/77**

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Rindfleisch — Einfuhren aus Drittländern — Schutzmaßnahmen — Beurteilungsspielraum — Grenzen (Verordnung Nr. 805/68 des Rates; Verordnung Nr. 2033/75 der Kommission)*

2. *Gemeinschaftsrecht — Grundsatz der höheren Gewalt — Anwendung — Voraussetzung*

1. Beim Erlaß der Verordnung Nr. 2033/75 hat die Kommission die Grenzen des ihr im Rahmen der Verordnung Nr. 805/68 zustehenden Beurteilungsspielraums nicht überschritten.
2. Die Anwendung des Grundsatzes der höheren Gewalt in den Beziehungen zwischen dem Bürger und der öffentlichen Verwaltung setzt die Nichterfüllung einer Verpflichtung des Bürgers gegenüber der Verwaltung voraus. Aus den innerstaatlichen Rechtsordnungen kann kein allgemeiner Rechtsgrundsatz der höheren Gewalt abgeleitet werden, der auch beim Fehlen einer solchen Verpflichtung anwendbar wäre.

In der Rechtssache 68/77

IFG-INTERCONTINENTALE FLEISCHHANDELSGESELLSCHAFT MBH & CO. KG, Groß-Gerau (Deutschland), Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwälte Dietrich Ehle, Ulrich C. Feldmann, Ulrich Wiemann, Köln, Zustellungsbevollmächtigte: Frau Jeanne Housse, 21, rue Aldringen, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtig-

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

ter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Schadensersatzes gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, A. O'Keeffe und A. Touffait,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

# Tatbestand

Der Sachverhalt und das Parteivorbringen während des Verfahrens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Klägerin schloß am 14. Mai 1975 mit dem rumänischen Staatsunternehmen für Außenhandel Prodexport einen Vertrag über die Lieferung von 6 000 t gewürztem zubereitetem Rindfleisch ab, das unter die Tarifstelle 16.02 B III b) 1 des Gemeinsamen Zolltarifes (GZT) fällt. Davon sollten 3 000 t in den Monaten Juni, Juli und August 1975 und die restlichen 3 000 t im vierten Quartal 1975 sowie im ersten Quartal 1976 geliefert werden.

2. Die Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) bestimmt in Artikel 21 unter anderem:

„(1) Wird der Markt der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse auf Grund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten, so können im Handel

mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist."

Artikel 31 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Bei der Durchführung dieser Verordnung ist zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen."

In Anwendung des Artikels 21 der Verordnung erließ die Kommission die Verordnung Nr. 610/75 vom 7. März 1975 über Schutzmaßnahmen für bestimmte Erzeugnisse des Rindfleischsektors der Tarifstelle 16.02 B III b) 1 des Gemeinsamen Zolltarifs (ABl. L 63 vom 8. 3. 1975, S. 37), die am 15. März 1975 in Kraft trat. Artikel 1 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Das freie Inverkehrbringen in der Gemeinschaft von Erzeugnissen der Tarifstelle 16.02 B III b) 1 des Gemeinsamen Zolltarifs mit Ursprung in dritten Ländern wird, mit Ausnahme der Fleischzubereitungen und -konserven oder Schlachtabfällen von Rindern, die in luftdicht verschlossenen Behältnissen mit einem Nettogewicht bis zu 3 kg aufgemacht sind, ausgesetzt."

Dieses System wurde durch die Verordnung Nr. 1090/75 der Kommission vom 23. April 1975 über die Erteilung von Einfuhrlizenzen für bestimmte Erzeugnisse des Rindfleischsektors (EXIM) im Rahmen von Schutzmaßnahmen (ABl. L 108 vom 26. 4. 1975, S. 1) ersetzt, die am 1. Mai 1975 in Kraft trat. Dieses EXIM genannte System bestimmte, daß die Erteilung von Einfuhrlizenzen die vorhergehende Ausfuhr einer entsprechenden Menge Rindfleisch voraussetzte (Art. 3).

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung wurde jedoch für:

„Fleisch und Schlachtabfall von Rindern, zubereitet und haltbar gemacht, in luftdicht verschlossenen Umschließungen mit einem Gewicht des Inhalts von 5 kg oder weniger"

keine Einfuhrlizenz verlangt.

Die zweite, die dritte und die neunte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 1090/75 lauteten:

„Die Kommission beobachtet die Lage auf dem Rindfleischmarkt aufmerksam. Dabei mußte festgestellt werden, daß dieser Markt aufgrund der Einfuhren nach wie vor von erheblichen Störungen bedroht ist, welche die Ziele von Artikel 39 des Vertrages gefährden könnten."

„Eine gewisse Tendenz zur Stabilisierung des Marktes zeichnet sich jedoch ab. Mithin ist es angezeigt, die Schutzregelung umzugestalten und die Wiederherstellung eines gewissen Handelsstroms zu ermöglichen, ohne dadurch jedoch das Gleichgewicht auf dem Gemeinschaftsmarkt zu stören."

„Die derzeitige Marktlage der Gemeinschaft ermöglicht es, die Einfuhrbeschränkungen für bestimmte Erzeugnisse der Tarifstelle 16.02 B III b 1 des Gemeinsamen Zolltarifs mit einem besonderen Markt vollständig aufzuheben ..."

Der Anwendungsbereich der sich aus der zitierten Vorschrift ergebenden Ausnahme wurde durch die Verordnung Nr. 2033/75 der Kommission vom 5. August 1975 zur Änderung der Definition der nach Verordnung (EWG) Nr. 1090/75 (EXIM) unter die Waren der Tarifstelle 16.02 B III b 1 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse (ABl. L 207 vom 6. 8. 1975, S. 8) geändert.

Artikel 1 dieser Verordnung übernahm Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1090/75 unverändert, fügte aber an diesen Artikel folgenden Absatz an:

„(4) Als Erzeugnisse, die — unabhängig von der Aufmachung ihrer Verpackung — nicht unter Absatz 2 Buchstabe a fallen, sind Fleisch und Schlachtabfall, gehackt, in

Stücken oder in einem Stück und gewürzt (z. B. mit Pfeffer und Salz) anzusehen."

Diese Änderung wurde in der vierten Begründungserwägung zur Verordnung wie folgt gerechtfertigt:

„Es wurde festgestellt, daß bei gewürztem Fleisch, das ... nicht unter die Schutzmaßnahmen fällt, die Einfuhren schrittweise zunehmen. Diese bereits durchgeführten oder noch durchzuführenden Einfuhren haben einen Umfang erreicht, der mit einer venünftigen Verwaltung des Rindfleischmarktes nicht mehr vereinbar ist."

Die Verordnung Nr. 2033/75 wurde zwar am 6. August 1975 im Amtsblatt veröffentlicht, trat aber gemäß ihrem Artikel 2 erst am 1. September 1975 in Kraft.

Die Verordnung Nr. 1090/75 wurde durch die Verordnung Nr. 76/76 der Kommission vom 16. Januar 1976 zur Einführung der Koppelung der Einfuhr von Erzeugnissen des Rindfleischsektors im Rahmen von Schutzmaßnahmen mit dem Absatz von Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen (ABl. L 10 vom 17. 1. 1976, S. 21) ersetzt, die am 19. Januar 1976 in Kraft trat.

Nach Artikel 2 dieser Verordnung hing die Erteilung der Einfuhrlizenzen unter anderem für gewürztes Rindfleisch von dem Kauf einer gleichen Menge nicht entbeinten gefrorenen Rindfleischs aus Beständen der Interventionsstelle ab.

Schließlich wurde das auf Rindfleischeinfuhren anwendbare System durch die ab 1. April 1977 anwendbare Verordnung Nr. 425/77 des Rates vom 14. Februar 1977 zur Änderung der Verordnung Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Anpassung der Verordnung Nr. 827/68 und der Verordnung Nr. 950/68 über den GZT (ABl. L 61 vom 5. 3. 1977, S. 1) geändert. Nach dieser neuen Verordnung ist die Einfuhr von gewürztem Rindfleisch insbesondere durch die Verpflichtung zur Vorlage einer Einfuhrlizenz und durch die Erhebung einer Abschöpfung begrenzt (Art. 9 und 15 der Verordnung Nr. 805/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 425/77).

3. Im Rahmen der Überschwemmungen in Rumänien im Juni 1975 wurden die Maschinen, die im Hinblick auf die Erfüllung des zwischen der Klägerin und Prodexport geschlossenen Vertrages aufgestellt worden waren, erheblich beschädigt. Infolgedessen konnte diese vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2033/75 am 1. September 1975 nur ungefähr 1 100 t der 3 000 t Fleisch einführen, deren Lieferung für die Monate Juni bis August 1975 vorgesehen war. Die Firma Prodexport bestand nichtsdestoweniger auf der Erfüllung des Vertrages.

Die Klägerin beantragte in der Folge bei der Kommission und bei der deutschen Einfuhr- und Vorratsstelle Ausnahmeregelungen für die 1 900 t, die sie nicht eingeführt hatte. Diese Anträge wurden abgelehnt.

4. Die Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 25 vom 31. 1. 1975, S. 10) enthält eine Vorschrift über die höhere Gewalt. Es handelt sich dabei um Artikel 20, der folgendes bestimmt:

„(1) Kann die Einfuhr oder Ausfuhr infolge höherer Gewalt während der Gültigkeitsdauer der Lizenz nicht durchgeführt werden, so entscheidet die zuständige Stelle des Mitgliedstaats, in dem die Lizenz erteilt worden ist, auf Antrag des Lizenzinhabers, daß entweder die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erlischt und die Kaution freigestellt wird oder daß die Gültigkeitsdauer der Lizenz um den Zeitraum verlängert wird, der in-

folge des geltend gemachten Umstands erforderlich ist. Diese Verlängerung ist auch nach Ablauf der ursprünglichen Gültigkeitsdauer möglich.

...“

5. Die vorliegende Klage geht auf die unter Nr. 3 dargestellten Ablehnungen zurück.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen und sie zunächst auf die Fragen der Zulässigkeit der Klage und der Haftung der Gemeinschaft zu beschränken, die Fragen zur Kausalität des Schadens sowie zu seiner Art und Tragweite jedoch vorzubehalten.

## II — Anträge der Parteien

Die Klägerin beantragt,

1. festzustellen, daß die Beklagte im Wege des Schadensersatzes verpflichtet ist, die Erfüllung des Vertrages der Klägerin vom 14. Mai 1975 zu gewährleisten;
2. hilfsweise, die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin den sich aus der Nichterfüllung des Vertrages vom 14. Mai 1975 ergebenden entgangenen Gewinn im Wege des Schadensersatzes zu zahlen;
3. der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

In einem „Anhang zur Erwiderung“ hat die Klägerin angegeben, der erlittene Schaden belaufe sich auf DM 848 733,80.

Die *Kommission* beantragt,

1. den Hauptantrag zu 1) als unzulässig abzuweisen;
2. den Hilfsantrag zu 2) als teilweise unzulässig und im Ganzen unbegründet abzuweisen;
3. der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

## III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

### *A — Zur Zulässigkeit der Klage*

1. Die *Klägerin* trägt vor, ihre Klage sei gemäß Artikel 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages zulässig. Das gelte auch insoweit, als sie behaupte, die Kommission habe für eine Anwendung der Grundsätze der höheren Gewalt durch die zuständige deutsche Behörde nicht Sorge getragen. Die Klage habe nicht gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtet werden können. Gegenstand dieses Klagegrundes sei vielmehr die Frage, ob die deutsche Einfuhr- und Vorratsstelle zuständig gewesen sei, Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 auf den konkreten Fall anzuwenden. Diese Frage sei nicht nur von der deutschen Behörde, sondern vor allem von der Kommission verneint worden, in deren Kompetenz der Anwendungsbereich der höheren Gewalt falle. Die Schadensersatzklage sei somit ausschließlich gegen die Kommission zu richten. Der Schaden rühre daher von einer Unterlassung der Gemeinschaft her (vgl. die Urteile des Gerichtshofes vom 26. November 1975 in der Rechtssache 99/74, Grands Moulins/Kommission, Slg. 1975, 1531; vom 21. Mai 1976 in der Rechtssache 26/74, Roquette/Kommission, Slg. 1976, 677, und vom 27. Januar 1976 in der Rechtssache 46/75, IBC/Kommission, Slg. 1976, 65).

2. Die *Kommission* bemerkt, der Antrag, „festzustellen, daß die Beklagte im Wege des Schadensersatzes verpflichtet ist, die Erfüllung des Vertrages der Klägerin vom 14. Mai 1975 zu gewährleisten“, sei unzulässig. Sie werde insoweit

nicht auf Schadensersatz in Geld in Anspruch genommen, sondern auf „Naturalrestitution".

Da die Einfuhr von Würzfleisch im gegenwärtigen Zeitpunkt grundsätzlich frei sei, verlange die Klägerin, die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Lizenz- und Abschöpfungspflicht für ihren Einzelfall außer Kraft zu setzen.

Die Kommission könnte dem Anliegen der Klägerin allenfalls durch eine formelle Änderung des einschlägigen Verordnungsrechts nachkommen. Eine solche Klage auf Erlaß eines legislativen Rechtsaktes mit genau vorgeschriebenem Inhalt im einzelnen sei nicht auf Ersatz eines nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages erstattungsfähigen Schadens gerichtet, sondern bilde eine Verpflichtungsklage im Sinne des Artikels 175 des Vertrages.

Der Hauptantrag der Klägerin sei an deren Zulässigkeitsvoraussetzungen gebunden. Diese lägen nicht vor: Die in Artikel 175 Absatz 2 vorgeschriebene Klagefrist sei verstrichen; die Bedingungen des Artikels 175 Absatz 3 wären nur erfüllt, wenn die Kommission die Befugnis hätte, dem Anliegen der Klägerin durch eine nur diese unmittelbar und individuell betreffende Einzelfallentscheidung nachzukommen, was nicht der Fall sei.

Zum Hilfsantrag der Klägerin merkt die Kommission an, daß Einfuhrlizenzen für Rindfleisch seit dem 1. April 1977 ohne jede Einschränkung erteilt würden. Zuständig hierfür sei in Deutschland allein die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordung. Zulässig sei der Hilfsantrag der Klägerin deshalb nur insoweit, als er darauf gestützt werde, daß seit dem 1. September 1975 die Einfuhr auch von Würzfleisch einer Abschöpfung oder einer ihr gleichkommenden Koppelungsregelung unterworfen worden sei.

3. In ihrer Erwiderung hebt die *Klägerin* hervor, sie verlange einen Schadensersatz gemäß Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages. In Vollziehung eines gerichtlich zugesprochenen Schadensersatzanspruchs ergebe sich die Notwendigkeit, daß die Kommission die zuständige Behörde der Bundesrepublik Deutschland davon in Kenntnis setze, daß die Klägerin berechtigt sei, die betreffende Ware zu den vor dem 1. September 1975 geltenden Bedingungen einzuführen. Dazu bedürfe es nicht einer formellen Änderung der einschlägigen Verordnungen.

Eine Anwendung des Artikels 175 des Vertrages scheide aus, weil die Kommission zu den Schreiben der Klägerin jeweils Stellung genommen habe.

Wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkannt habe, sei eine Schadensersatzklage gemäß Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages eine von den Artikeln 173 und 175 des Vertrages unabhängige und selbständige Klageart.

Die Frage könne daher nur sein, ob die Klägerin nach Artikel 215 Absatz 2 Naturalrestitution verlangen könne. Das sei der Fall, da die fragliche Vorschrift auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien, verweise: Das deutsche Schadensersatzrecht zum Beispiel gehe in erster Linie von dem Grundsatz der Naturalrestitution aus.

Die Klage ziele nicht auf den Erlaß eines legislativen Aktes, sondern auf den eines Einzelaktes ab. Der Umstand, daß Artikel 176 des Vertrages auf Artikel 215 Absatz 2 verweise, zeige, daß der Gerichtshof im Rahmen dieser letzteren Vorschrift berechtigt sei, weitergehende Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane als die im Rahmen des Artikels 176 vorgesehenen auszusprechen.

Die Klägerin bestreitet anschließend das Vorbringen der Kommission, wonach die Einfuhr der fraglichen Erzeugnisse auch nicht wirtschaftlich unmöglich gemacht worden sei. Sie hebt in diesem Zusammenhang hervor, daß die Einfuhrbelastung der fraglichen Ware vor dem 1. September 1975 DM 0,853 pro kg für

eine Ware im Wert von DM 3,30 pro kg betragen habe; nach dem derzeitigen System betrage diese Belastung DM 7,12 pro kg; sie komme im Ergebnis einem Einfuhrverbot gleich.

In der Zeit vom 1. September 1975 bis zum 30. März 1977 hätten im übrigen Koppelungsregelungen unterschiedlicher Art, insbesondere die Verordnung Nr. 76/76, gegolten. Das „Interventionsfleisch", das nach diesen Systemen hätte erworben werden müssen, sei um DM 3 bis DM 4 pro kg teurer gewesen als das von der Klägerin in Rumänien gekaufte Fleisch. Eine Einfuhr des Verarbeitungsfleisches im Rahmen der Koppelungsregelung sei daher für die Klägerin wirtschaftlich unmöglich gewesen; die Einfuhr hätte zu einem nicht tragbaren Verlust geführt.

Der Grund dafür, daß andere Importeure unter der Geltung der Koppelungsregelung hätten einführen können, sei der, daß diese Fleisch aus Edelteilen gekauft hätten, dessen Preis sich etwa in gleicher Höhe wie der des „Interventionsfleisches" bewegt hätte.

Nach Ansicht der Klägerin zeigen diese Ausführungen, daß sie nicht etwa bis zur Klageerhebung untätig geblieben sei. Sie hebt hervor, sie habe drei Großabnehmer von Verarbeitungsfleisch, die ihr sofort 3 000 bis 5 000 t Fleisch abnehmen würden; die Firma Prodexport sei auch heute noch in der Lage, den mit der Klägerin abgeschlossenen Vertrag zu erfüllen.

Nach Ansicht der Klägerin zeigen diese Ausführungen, daß die Klage zulässig ist.

4. In ihrer Gegenerwiderung bemerkt die *Kommission,* der Hauptantrag der Klägerin könne als Feststellungsklage im Rahmen des Artikels 215 Absatz 2 des Vertrages nur unter der Voraussetzung zugelassen werden, daß der Geschädigte zweifelsfrei einen Schaden erlitten habe und nur dadurch an der Erhebung einer sofortigen Leistungsklage gehindert sei, daß er die Höhe dieses Schadens noch nicht endgültig beziffern könne (vgl. hierzu Urteil des Gerichtshofes vom 2. Juni 1976 in den verbundenen Rechtssachen 56 bis 60/74, Kampffmeyer u.a./Rat und Kommission, Slg. 1976, 711). Diese Voraussetzungen lägen hier nicht vor.

Die Klägerin wünsche, daß die Kommission die zuständige deutsche Zollbehörde anweise, von der Klägerin keine Abschöpfungen zu erheben.

Könne die Klägerin diese Forderung jetzt schon stellen, so könne sie auch ihren dazugehörigen Klageantrag konkret in diesem Sinne formulieren. Die bloße Feststellung einer vagen Erfüllungsgarantie sei bei dieser Sachlage sinn- und zwecklos, ihr fehle das Rechtsschutzinteresse.

Auch als Leistungsklage bleibe der Hauptantrag der Klägerin unzulässig. Auf die Formel beschränkt, die Beklagte zu verurteilen, „die Erfüllung des Vertrages der Klägerin vom 4. Mai 1975 zu gewährleisten", fehle ihm die nach Artikel 38 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes erforderliche Klarheit und Bestimmtheit.

Versuche man, die nichtssagende Formulierung dieses Antrags anhand der Erwiderung mit einem konkreten Sinn zu erfüllen, so zeige sich, daß er auf einen „Einzelakt, durch den sichergestellt werden soll, daß die Klägerin in die Lage versetzt wird . . ., den . . . Vertrag zu erfüllen", abziele. Genauer gesagt wolle sie, „daß die Kommission die zuständige Behörde der Bundesrepublik Deutschland davon in Kenntnis setzt, daß die Klägerin berechtigt ist, die betreffenden Waren zu den vor dem 1. September 1975 geltenden Bedingungen einzuführen".

Meine die Klägerin ein wirksames Verbot, von ihr Abschöpfungen zu verlangen, so handele es sich zwangsläufig um eine rechtsgestaltende Entscheidung im Sinne des Artikels 189 des Vertrages. Der Erlaß einer solchen Maßnahme, mit

der die gesetzliche Abschöpfungspflicht außer Kraft gesetzt würde, könne nur unter den Voraussetzungen des Artikels 175 des Vertrages erzwungen werden, die nicht erfüllt seien.

Im Verfahren nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 des Vertrages könne nur Schadensersatz in Geld verlangt werden.

*B — Zur Begründetheit der Klage*

1. Die *Klägerin* macht zunächst geltend, daß über die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2033/75 vorgesehene Übergangszeit hinaus unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung eine Regelung hätte geschaffen werden müssen, die die Durchführung insbesondere vor dem 1. Juni 1975 abgeschlossener Verträge ermöglicht hätte. Dafür sprächen folgende Gründe:

a) Die Kommission habe, nachdem die Einfuhr von Rindfleisch aus Drittländern durch die Verordnung Nr. 2668/74 vom 21. Oktober 1974 zur vorübergehenden Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen oder Vorausfestsetzungsbescheinigungen auf dem Rindfleischsektor (ABl. L 285 vom 22. 10. 1974, S. 22) ausgesetzt war, den Importstop für Waren der Tarifstelle 16.02 B III b 1 des GZT nach und nach abgebaut, unter anderem durch die Verordnung Nr. 1090/75. Die Klägerin bezieht sich insoweit insbesondere auf die dritte und die neunte Begründungserwägung zu dieser Verordnung. Dieser kontinuierliche Abbau der Schutzmaßnahmen habe den Erlaß der Verordnung Nr. 2033/75 nicht erwarten lassen.

b) Die Kommission sei aus Gründen des Vertrauensschutzes grundsätzlich verpflichtet, ausreichende Übergangsmaßnahmen vorzusehen. Dieser Grundsatz werde nur durch ein zwingendes öffentliches Interesse eingeschränkt (vgl. hierzu Urteil des Gerichtshofes vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74, CNTA/Kommission, Slg. 1975, 533). Aufgrund der Entspannungstendenz auf dem Rindfleischmarkt habe kein zwingendes Interesse daran bestanden, in fest abgeschlossene Verträge einzugreifen.

c) Die Übergangsregelung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2033/75 trage auch dem Gleichbehandlungsgrundsatz nur ungenügend Rechnung. Diese Vorschrift diskriminiere solche Unternehmen, die bereits vor dem 5. August 1975 Verträge abgeschlossen hatten, die Ware aber nicht mehr vor dem 1. September 1975 hätten einführen können. Das gelte insbesondere dann, wenn die Einfuhr aus Gründen höherer Gewalt unterbunden gewesen sei.

2. Sodann bemerkt die Klägerin, die Kommission habe die Bundesrepublik Deutschland rechtswidrig nicht ermächtigt, ihr die Einfuhr der 1 900 t Fleisch, die von dem Ausfall der Maschinen betroffen waren, unter den auf den Fall der höheren Gewalt anwendbaren Voraussetzungen zu gestatten. Die Frage des Geltungsumfanges der höheren Gewalt falle in die Zuständigkeit der Kommission. Sie hätte diesen Grundsatz im konkreten Fall im Wege verschiedener Methoden zur Anwendung durch die zuständige deutsche Behörde bringen können, nämlich durch Ausdehnung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2033/75 auf Fälle höherer Gewalt, durch interne Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 zumindest entsprechend anzuwenden — notfalls unter Berücksichtigung von Billigkeitsgesichtspunkten —, oder durch Anerkennung der Tatsache, daß es sich bei dem Grundsatz der höheren Gewalt um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handele.

In diesem Zusammenhang verweist die Klägerin auf die Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 25/70 (Einfuhr-

und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster u.a. vom 17. Dezember 1970, Slg. 1970, 1161), 36/70 (Getreide-Import GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vom 16. Dezember 1970, Slg. 1970 1107) und 3/73 (Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vom 11. Juli 1973, Slg. 1973, 745). In allen diesen Fällen habe der Gerichtshof anerkannt, daß über den Begriff der höheren Gewalt in den Fällen geholfen werden sollte, in denen außerhalb des Einflusses des Lizenzinhabers stehende Umstände die Einfuhr hinderten.

In seinem Urteil vom 20. Februar 1975 in der Rechtssache 64/74 (Reich/Hauptzollamt Landau, Slg. 1975, 261) habe der Gerichtshof ausgesprochen, daß die Einführung einer die Fälle höherer Gewalt betreffenden Sonderregelung ihren Grund in Billigkeitserwägungen habe. Demzufolge habe er den Grundsatz der höheren Gewalt im Wege der Analogie auf einen nicht ausdrücklich vorgesehenen Fall angewandt.

Gleiche Erwägungen hätte die Kommission auch im vorliegenden Falle Platz greifen lassen müssen.

Die Klägerin bemerkt schließlich, die Voraussetzungen für das Vorliegen der höheren Gewalt im konkreten Falle habe in erster Linie die Einfuhr- und Vorratsstelle zu überprüfen gehabt.

3. Drittens macht die Klägerin geltend, die Kommission hätte unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und der Umstände der höheren Gewalt zumindest im Zusammenhang mit der Auflockerung des Einfuhrstopps die Erfüllung des Vertrages vom 14. Mai 1975 unter den bis zum 1. September 1975 geltenden Bedingungen zulassen müssen. Die Ansicht der Klägerin basiere auf einem Präzedenzfall. Die Kommission habe nämlich in der dritten Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 819/75 vom 25. März 1975 über die Erteilung von Einfuhrlizenzen bei Vorlage von im Rahmen der Verordnung Nr. 1790/74 geschlossenen Kaufverträgen für Rindfleisch (ABl. L 78 vom 27. 3. 1975, S. 93) vorgesehen, daß im Rahmen einer Lockerung der Schutzmaßnahmen „zunächst die Kaufverträge für Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen, die im Rahmen der Koppelungsregelung vor Inkrafttreten der Aussetzung der Erteilung der Einfuhrlizenzen geschlossen worden sind und für die diese Lizenzen nicht erteilt werden konnten, zu berücksichtigen [sind]".

4. Zur Schadensart hebt die Klägerin hervor, Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages verlange keine Entschädigung in Geld; der Schadensersatz könne auch in Form einer Naturalrestitution erbracht werden.

5. Nach Ansicht der *Kommission* trifft es nicht zu, daß der von der Klägerin mit ihren rumänischen Partnern geschlossene Vertrag wegen der seit dem 1. September 1975 getroffenen Einfuhrregelungen der Gemeinschaft nicht hätte erfüllt werden können. Nach diesem Vertrag sei die Klägerin lediglich verpflichtet gewesen, das hergestellte Würzfleisch abzunehmen und zu bezahlen. Die Erfüllung dieser Verpflichtung sei ihr zu keinem Zeitpunkt unmöglich gewesen.

Die Kommission verwahrt sich gegen die Behauptung, die seit dem 1. September 1975 geltenden Einfuhrvorschriften hätten die Einfuhr von Würzfleisch wirtschaftlich unmöglich gemacht. Sie stellt fest, daß

— seit dem 1. April 1977 Einfuhrlizenzen auch für Würzfleisch ohne jede Einschränkung erteilt würden,

— die Marktpreise in der Gemeinschaft heute zum Teil sehr erheblich über denen des Jahres 1975 lägen, während die Klägerin nur den Einkaufspreis von 1975 zu zahlen gehabt habe,

— die Klägerin sich aber zwei Jahre lang überhaupt nicht um einen Käufer in der Gemeinschaft bemüht habe, während

— die Einfuhren von Fleisch der Tarifstelle 16.02 B III b 1 im Laufe der letzten Jahre ganz erheblich zugenommen hätten, andere Fleischimporteure also offensichtlich mit den geltenden Einfuhrbeschränkungen sehr gut fertig geworden seien.

6. Im übrigen sei das Verhalten der Kommission nicht die Ursache dafür, daß die Klägerin ihre Einfuhren nicht mehr rechtzeitig habe durchführen können. Die mit der Verordnung Nr. 2033/75 angeordnete Einbeziehung auch des Würzfleisches in die Schutzklauselregelung für Rindfleisch sei am 6. August 1975 im Amtsblatt bekannt gemacht worden und erst nach einer mehrwöchigen Übergangsfrist zum 1. September 1975 in Kraft getreten. Wenn die Klägerin diese ihr gebotene Möglichkeit, die gesamte Restmenge von 1 900 t Würzfleisch einzuführen, nicht habe ausnutzen können, so liege das nicht an der Kommission, sondern allein daran, daß ihr rumänischer Hersteller nicht vereinbarungsgemäß geliefert habe. Die Kommission bezweifelt im übrigen, daß der rumänische Hersteller überhaupt noch liefern könne oder werde. Die Klage falle in sich zusammen, wenn die Erfüllung des streitigen Vertrages an den Lieferschwierigkeiten des Herstellers scheitere.

7. Die Kommission habe nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen. Die Klägerin habe den Liefervertrag zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, zu dem sich der Rindfleischmarkt seit langem in einer schweren und fortdauernden Krise befunden habe, während derer eine Schutzmaßnahme der anderen gefolgt und auch die Einfuhr von Würzfleisch bereits Beschränkungen unterworfen worden sei. Dann aber habe die Kommission der Klägerin keinen begründenden Anlaß für den Glauben gegeben, derartiges Würzfleisch würde auch in aller Zukunft keinen Einfuhrbeschränkungen mehr unterworfen werden. Die Kommission fügt hinzu, sie habe ihr eine normalerweise mehr als ausreichende Übergangsfrist eingeräumt.

8. Zur angeblichen Diskriminierung der Klägerin bemerkt die Kommission, auch andere Firmen hätten nicht sämtliche von ihnen ins Auge gefaßten Mengen Würzfleisch noch rechtzeitig einführen können. Die Kommission habe keiner dieser Firmen eine besondere Ausnahmeregelung zugestanden. Es bilde keine Diskriminierung der Klägerin, wenn die Kommission sie ebenso behandele wie alle anderen Betroffenen in vergleichbarer Lage und es ablehne, ihr einseitige Sondervorteile gegenüber jenen einzuräumen.

9. Weiter macht die Kommission geltend, in allen Fällen, in denen die Agrarverordnungen der Gemeinschaft Ausnahmen wegen höherer Gewalt zuließen, handele es sich um Fälle, in denen der Betroffene der Gemeinschaft bzw. den für diese handelnden Stellen der Mitgliedstaaten unmittelbar zu einer bestimmten von ihm selbst zu erbringenden Leistung verpflichtet sei: beispielsweise die Ein- oder Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen (Art. 2 der Verordnung Nr. 193/75, ABl. L 25, S. 10) oder während der Vertragsdauer keine der von ihm erzeugten Milcherzeugnisse auf den Markt zu bringen (Art. 3 der Verordnung Nr. 1353/73, ABl. L 141, S. 18).

Die höhere Gewalt habe die Funktion einer Einrede gegen die Forderung, den eingegangenen Pflichten nachzukommen, wenn dem Schuldner deren Erfüllung unter Umständen unmöglich geworden sei, wie sie der Gerichtshof in seiner einschlägigen Rechtsprechung definiert habe. Im Fall der Klägerin seien diese notwendigen Voraussetzungen für einen

Fall der höheren Gewalt nicht erfüllt: Mit der Einfuhr von Würzfleisch erfülle die Klägerin keine ihr der Gemeinschaft gegenüber obliegende Pflicht; eine unmittelbare Rechtsbeziehung zur Gemeinschaft entstehe für die Klägerin erst, wenn sie eine Einfuhrlizenz beantrage oder ihre Ware zur Einfuhrabfertigung anmelde.

Anders sei die Situation außerhalb einer gemeinschaftsrechtlich fixierten Rechtsbeziehung. Hätte die Kommission eine solche Pflicht zur individuellen Anpassung ihres Einfuhrregimes an die ursprünglichen Pläne des Importeurs, so entschieden nicht objektiv erfaßbare Marktdaten, sondern imaginäre Vorstellungen und Absichten der Importeure über die Höhe der anwendbaren Einfuhrabgaben. Damit wäre das Außenhandelssystem der gemeinsamen Marktorganisation nicht mehr funktionsfähig.

Schließlich trägt die Kommission vor, eine Rechtspflicht, die Klägerin gegen alle nachteiligen Folgen abzusichern, die ihr irgendwie entstehen könnten, wenn deren Lieferanten ihre Verpflichtungen nicht erfüllten, bestehe für sie weder unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots, noch unter dem des Vertrauensschutzes oder der höheren Gewalt.

10. Die *Klägerin* erwidert, wenn die Kommission gewürztes Verarbeitungsfleisch überhaupt in die verschärfte Schutzmaßnahme einbezogen habe, so hätte sie davor abgeschlossene Verträge doch generell ausnehmen, zumindest aber eine längere Übergangsfrist gewähren müssen.

In diesem Zusammenhang macht sie unter Bezugnahme auf die dritte und die neunte Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 1090/75 weiter geltend, wenn sich die Kommission in der in diesen Erwägungen zum Ausdruck gebrachten Prognose geirrt habe, so sei sie zwar berechtigt gewesen, eine zulässige Marktregelung zu korrigieren. Eine solche Korrektur habe jedoch unter keinem marktwirtschaftlich gebotenen Zeitdruck gestanden. Insbesondere bei Verarbeitungsfleisch habe keine Marktstörung gedroht und seien keine Mengen eingeführt worden, die einer vernünftigen Verwaltung des Rindfleischmarktes entgegengestanden hätten. Unter diesem doppelten Gesichtspunkt der Schaffung einer Vertrauensbasis durch die Aufhebung von Schutzmaßnahmen für gewürztes Verarbeitungsfleisch gemäß der Verordnung Nr. 1090/75 sowie des Fehlens jeglichen Zeitdrucks bei der Wiedereinführung einer Schutzmaßnahme hätten es die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zwingend geboten, die Erfüllung nachweisbar fest abgeschlossener Verträge für einen angemessenen Zeitraum noch zu ermöglichen. Im Hinblick auf die oben genannten Gesichtspunkte sei eine Übergangszeit vom 6. August bis zum 1. September 1975 keineswegs großzügig gewesen.

Die Klägerin sehe im übrigen kein zwingendes öffentliches Interesse der Gemeinschaft irgendwelcher Art, das einer Durchführung des Vertrages bezüglich der noch zu liefernden restlichen 1 900 t entgegenstehen würde.

11. Die Übergangsregelung sei der Klägerin nicht in gleicher Weise wie anderen Importeuren zugute gekommen, da sich bei ihr der Bezug der Ware aus Gründen höherer Gewalt verzögert habe. Eine weitere Diskriminierung liege in der unterschiedlichen Möglichkeit, von der bestehenden Koppelungsregelung Gebrauch zu machen.

12. Die Kommission gebe den von der Klägerin zur Frage der höheren Gewalt vertretenen Standpunkt unrichtig wieder. Es gehe nicht um eine Ausnahme von der Lizenzpflicht oder der Abschöpfungspflicht. Der Klägerin gehe es ausschließlich um eine entsprechende Anwendung des Artikels 20 der Verordnung Nr. 193/75.

Die Kommission habe in ihrem Arbeitsdokument VI/2039 bis/75 selbst anerkannt, daß die Lage der Klägerin ein Fall höherer Gewalt sei, der normalerweise zur Verlängerung der Lizenz führe. In diesem Dokument seien unter anderem genannt

— verspäteter Eingang der Güter aufgrund plötzlicher und unvorhersehbarer Auswirkungen der Energiekrise,

— Schaden an den Verarbeitungsmaschinen im Ausfuhrland.

Die von der Kommission vorgenommene enge Begrenzung des Tatbestands der höheren Gewalt als einem allgemeinen Rechtsgrundsatz könne weder einer gesetzlichen Regelung entnommen werden, noch den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien. Der Grundsatz der höheren Gewalt sei vielmehr das notwendige Korrektiv jedes besonderen Einfuhrregimes. Er solle bei anomalen Umständen, die außerhalb des Einflusses des Importeurs lägen, sicherstellen, daß der Importeur rechtlich in eine Lage versetzt werde, in der er sich befinden würde, wenn das anomale Ereignis nicht eingetreten wäre.

Die Klägerin habe sich im übrigen in Rechtsbeziehungen zu der Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland befunden. Diese hätten einerseits auf der Verordnung Nr. 1090/75, mit der die Einfuhrbeschränkungen für gewürztes Verarbeitungsfleisch aufgehoben und diese Erzeugnisse von der Lizenzpflicht freigestellt worden seien und andererseits auf Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1090/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 2033/75 beruht, mit der diese Waren wieder einer Lizenz- und Koppelungsregelung unterworfen worden seien.

Hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Verordnung Nr. 1090/75 für Fleisch der Tarifstelle 16.02 B III b 1 des GZT die Lizenzpflicht bestehen lassen, so wäre Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 unmittelbar anwendbar gewesen. Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Schutzklauselregelung Würzfleisch auch von der Lizenzpflicht freigestellt habe, so bedeute dies nicht, daß damit auch der Tatbestand der höheren Gewalt ausgeschlossen werde.

13. Schließlich macht die Klägerin die Rechtswidrigkeit des Artikels 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1090/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 2033/75 in bezug auf Verarbeitungsfleisch geltend.

Für gewürztes Verarbeitungsfleisch der Tarifstelle 16.02 B III b 1 des GZT habe im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 2033/75 weder eine ernstliche Marktstörung bestanden noch hätten derartige Störungen gedroht. Die Gemeinschaft verfüge nicht über ausreichende Mengen von Verarbeitungsfleisch. Das hochwertige „Interventionsfleisch" sei für die Verarbeitung zu Wurstwaren zu teuer. Die Voraussetzungen des Artikels 21 der Verordnung Nr. 805/68 seien somit nicht erfüllt.

Alle den internationalen Verkehr einschränkenden Maßnahmen verlören auch im Rahmen des Artikels 21 der Verordnung Nr. 805/68 dann ihre verfassungsrechtliche Legitimität, wenn sie über den Rahmen des wirtschaftlich Notwendigen hinausgingen und zu Ergebnissen führten, die durch den Zweck der gesetzlichen Regelung nicht gedeckt seien.

Unterstelle man derartige Marktstörungen, so bestünden diese nicht „aufgrund von Einfuhren", wie es Artikel 21 der Verordnung Nr. 805/68 fordere: Vielmehr lägen die Ursachen ausschließlich in der Verankerung der permanenten Intervention auf dem Rindfleischmarkt.

Die Schutzklausel verstoße schließlich gegen Artikel 31 der Verordnung Nr. 805/68 in Verbindung mit Artikel 110 des Vertrages, da sie den handelspolitischen Spielraum derart einschränke, daß

Importe praktisch nicht mehr möglich seien.

Sei aber Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1090/75 in der Fassung der Verordnung Nr. 2033/75 rechtswidrig gewesen, so müsse die Kommission den Schaden ersetzen, der der Klägerin dadurch entstanden sei, daß sie die restlichen 1 900 t aus dem Vertrag mit Prodexport bisher nicht habe importieren können.

14. In ihrer Gegenerwiderung hebt die *Kommission* hervor, ihr Handeln unterliege dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Sie sei verpflichtet, die vom Rat erlassenen Abschöpfungsbestimmungen zu beachten und könne Ausnahmen nur anordnen, soweit das geltende Abschöpfungsrecht ihr ausdrücklich die Befugnis dazu einräume. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt: Keine der in der Verordnung Nr. 425/77 neu gefaßten Abschöpfungsbestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch erlaube es, eine besondere Ausnahme für die Klägerin zu machen.

15. Es könne in diesem Zusammenhang dahinstehen, ob die Schutzmaßnahmen der Verordnung Nr. 1090/75 gegen allgemeine Rechtsgrundsätze verstoßen hätten. Dies hätte allenfalls zur Nichtigkeit oder Rücknahme dieser Verordnung führen können, die aber schon mit der Verordnung Nr. 76/76 wieder aufgehoben worden sei und die von der Klägerin beabsichtigten Einfuhren heute nicht mehr behindere.

Die Klägerin verlange in erster Linie eine Ausnahme von den vom Rat erlassenen Abschöpfungsvorschriften, die mit der Verordnung Nr. 1090/75 nichts zu tun hätten. Für eine solche Ausnahmeregelung bedürfe die Kommission stets einer positiv normierten Rechtsgrundlage. Diese fehle.

16. Zum Hilfsantrag der Klägerin bemerkt die Kommission, da sie keine Möglichkeit habe und sie keine Pflicht treffe, die Abschöpfungspflicht für Würzfleisch außer Kraft zu setzen, verstoße sie nicht gegen eine übergeordnete Rechtsnorm, welche die Rechte der Klägerin zu schützen bestimmt sei, und mache sich nicht schadensersatzpflichtig.

17. Eine solche Schadensersatzpflicht könnten auch etwaige Rechtsmängel der Verordnung Nr. 2033/75 nicht begründen.

Die formellen Voraussetzungen der Anwendung der Schutzklausel des Artikels 21 der Verordnung Nr. 805/68 seien erfüllt gewesen. Die Krise auf dem Rindfleischmarkt, die bereits 1974 die ersten Schutzmaßnahmen ausgelöst hätte, habe fortbestanden und nach wie vor die Verwirklichung der mit der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch der Verordnung Nr. 805/68 angestrebten agrarpolitischen Ziele verhindert. Das nachhaltige Überangebot an Rindfleisch auf dem Binnenmarkt habe die Marktpreise weit unter den Orientierungspreis gedrückt. Das Interventionssystem der Gemeinschaft habe diesen Preisverfall nicht aufhalten können. Bei dieser Sachlage sei es vordringlich darauf angekommen, die in der Gemeinschaft bestehenden Absatzmöglichkeiten bevorzugt der einheimischen Erzeugung vorzubehalten, von denen die in der Verarbeitungsindustrie bestehenden bei weitem die wichtigsten seien. Dieses Ziel sei über bloße Preisausgleichsmaßnahmen nicht zu erreichen gewesen, sondern nur über mengenmäßige Beschränkungen der Fleischeinfuhren.

Hierbei habe das Würzfleisch nicht ausgespart werden können. Das Zufügen einiger Pfefferkörner mache aus normalem Verarbeitungsfleisch zwar zolltariflich eine andere Ware, für den Verarbeiter sei es aber Rindfleisch wie anderes auch. Die Verwendung von Würzfleisch bringe dem Verarbeiter keine natürlichen technischen oder qualitativen Vorteile. Sein Vorzug liege allein im

niedrigen Preis. Würzfleisch sei deshalb erfunden worden, um unter Ausnutzung der formalen, nicht wirtschaftlichen Abgrenzungen des GZT die Einfuhr von Verarbeitungsfleisch den Auswirkungen der Marktordnungsregelungen zu entziehen.

Allein die Klägerin habe in einem einzigen Vertrag unter vielen bei einem Hersteller mindestens 6 000 t Würzfleisch bestellt. Andere Großhändler seien keineswegs zurückhaltender gewesen. Auf dem bereits mit Rindfleisch übersättigten Markt der Gemeinschaft bildeten derartige Mengen einen nicht unbeträchtlichen Störungsfaktor.

Beim Erlaß der Verordnung Nr. 2033/75 habe sich die Kommission an die Bedingungen gehalten, die in Artikel 21 der Verordnung Nr. 805/68 für den Erlaß von Schutzmaßnahmen vorgeschrieben worden seien. Sie habe im Handel mit Drittländern die geeigneten Maßnahmen ergriffen, um den Markt der Gemeinschaft vor einfuhrbedingten Störungen zu bewahren, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährdet hätten.

Auch die handelspolitischen Verpflichtungen der Gemeinschaft seien gewahrt worden. Artikel 21 der Verordnung Nr. 805/68 habe die Kommission ausdrücklich zu „geeigneten Maßnahmen im Handel mit Drittländern" ermächtigt. Die Einfuhr von Würzfleisch sei nicht Gegenstand von handelspolitischen Verpflichtungen oder Garantien der Gemeinschaft, gegen welche die Verordnung Nr. 2033/75 verstoßen habe oder hätte verstoßen können.

18. Schließlich stellt die Kommission fest, die Klägerin habe in ihrem 14 Tage nach der Erwiderung am 10. Oktober 1977 eingereichten Schriftsatz die Frage, wie sie ihren entgangenen Gewinn berechne und welche Summe sie als Schadensersatz fordere, zum ersten Mal angesprochen.

Die Klägerin habe ihre verspätet nachgeschobenen Forderungen, Argumente und Unterlagen bereits mit der Klageschrift vortragen können. Die ablehnende Haltung der Kommission und deren Gründe seien der Klägerin seit langem bekannt. Die eingereichten Unterlagen hätten ihr lange vor ihrer Klage zur Verfügung gestanden. Die Kommission habe in diesem Verfahren die Frage der Schadenshöhe nicht angesprochen.

Nach Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung sei die Klägerin deshalb mit jedem weiteren Vortrag zur Schadenshöhe präkludiert.

Unter diesem Vorbehalt fügt die Kommission hinzu, die Klägerin leite ihre Schadensersatzforderung allein und ausschließlich aus Rechtsmängeln der Verordnung Nr. 2033/75 ab. Die darin angeordnete Bedingung, vor der Einfuhr des streitigen Würzfleisches eine entsprechende Menge Fleisch auszuführen, habe ihr die beabsichtigten Einfuhren unmöglich gemacht.

Die Kommission ist der Auffassung, die Verordnung Nr. 2033/75 habe nur solchen Einfuhren im Wege gestanden, die während ihrer Laufzeit hätte erfolgen können. Einfuhren, die wegen anderer, späterer Einfuhrhindernisse unterblieben, zum Beispiel wegen der mit der Verordnung Nr. 76/76 neu eingeführten Koppelungsregelung oder wegen der heute geltenden Abschöpfungen, seien durch die Verordnung Nr. 2033/75 nicht verhindert worden und würden es nicht. Wenn der Klägerin wegen anderer, davon unabhängiger Einfuhrhindernisse bestimmte Gewinne entgingen, so seien dafür allein diese anderen Hindernisse, nicht aber die Verordnung noch deren etwaige Rechtsmängel ursächlich.

Soweit eine Schadensersatzpflicht aus Rechtsmängeln der Verordnung Nr. 2033/75 abgeleitet werde, könne die Beklagte daher nur für den entgangenen Gewinn verantwortlich gemacht werden, den die Klägerin hätte erzielen kön-

nen, wenn sie ihr Fleisch während der Geltungsdauer dieser Verordnung eingeführt hätte.

Die von der Klägerin vorgelegte Kalkulation gehe von einer völlig anderen Sachlage aus. Sie vergleiche ihre ursprüngliche Einfuhrkalkulation mit der erst in der Verordnung Nr. 76/76 eingeführten Koppelungsregelung.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 6. Dezember 1977 haben die Klägerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe als Bevollmächtigten, zur Sache mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. Januar 1978 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1 Die Firma IFG-Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG beantragt mit der am 2. Juni 1977 gemäß den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Kommission erhobenen Klage in erster Linie, „festzustellen, daß die Beklagte im Wege des Schadensersatzes verpflichtet ist, die Erfüllung [eines von der Klägerin am 14. Mai 1975 mit dem rumänischen Staatsunternehmen für Außenhandel PRODEXPORT über die Lieferung von gewürztem zubereitetem Rindfleisch abgeschlossenen Vertrages] zu gewährleisten", sowie hilfsweise, die Kommission zu verurteilen, an die Klägerin den sich aus der Nichterfüllung dieses Vertrages ergebenden entgangenen Gewinn im Wege des Schadensersatzes zu zahlen.

2 Der erwähnte Vertrag war zu einer Zeit abgeschlossen worden, in der sich die Einfuhr von Rindfleisch aus Drittländern in die Gemeinschaft nach den Bestimmungen der — aufgrund der Schutzklausel des Artikels 21 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) erlassenen — Verordnung Nr. 1090/75 der Kommission vom 23. April 1975 (ABl. L 108 vom 26. 4. 1975, S. 1) richtete. Nach dieser Verordnung war die Erteilung von Einfuhrlizenzen von der vorherigen Ausfuhr einer entsprechenden Menge Rindfleisch abhängig (sogenanntes EXIM-System); ausgenommen war allerdings zubereitetes und haltbar gemachtes Fleisch in luftdicht verschlossenen Umschließungen mit einem Gewicht des Inhalts von 5 kg oder weniger. Der Vertrag vom 14. Mai 1975 bezog sich auf gewürztes Fleisch, das den Voraussetzungen dieser Ausnahme entsprach.

3 Infolge von Überschwemmungen in Rumänien im Juni 1975 verzögerte sich die Lieferung einiger Partien Fleisch, die vor dem 1. September 1975 hätte erfolgen sollen, bis nach diesem Zeitpunkt. An diesem Tage trat die Verordnung Nr. 2033/75 der Kommission vom 5. August 1975 (ABl. L 207 vom 6. 8. 1975, S. 8) in Kraft, nach der gewürztes Fleisch nicht mehr von der Regelung der Verordnung Nr. 1090/75 ausgenommen war. Der Schaden, den die Klägerin durch die Anwendung der Verordnung Nr. 2033/75 auf die betroffenen Lieferungen angeblich erlitten hat, ist Gegenstand der vorliegenden Klage.

4 Die Kommission wendet sich zwar nicht gegen die Zulässigkeit des Hilfsantrags auf Schadensersatz in Geld, sie rügt jedoch die Unzulässigkeit des Hauptantrags und macht im wesentlichen geltend, einem derartigen Antrag könne im Rahmen einer Schadensersatzklage nach den Artikeln 178 und 215 Absatz 2 nicht stattgegeben werden. Der Hauptantrag und der Hilfsantrag beruhen jedoch insoweit auf einem gemeinsamen Grund, als sie voraussetzen, daß die Gemeinschaft für rechtswidriges Handeln oder Verhalten der Kommission haftet. Es ist daher angebracht, diese Frage der Begründetheit zu prüfen, bevor gegebenenfalls über die Zulässigkeit des Hauptantrags entschieden wird.

5 Von den Angriffsmitteln, die die Klägerin zur Begründung der Haftung der Gemeinschaft angeführt hat, ist an erster Stelle die Frage der angeblichen Rechtswidrigkeit der betroffenen Regelung, insbesondere der Verordnung Nr. 2033/75, zu prüfen. Die Klägerin trägt hierzu vor, die Kommission habe beim Erlaß dieser Verordnung die sich aus den Artikeln 21 und 31 der Grundverordnung Nr. 805/68 ergebenden Voraussetzungen verkannt, daß nämlich ernstliche Störungen des Marktes vorliegen und drohen und daß den Zielen der Artikel 39 und 110 des Vertrages Rechnung getragen wird.

6 Wie sich jedoch aus der dritten und der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2033/75 ergibt, hatte die Kommission festgestellt, daß „weiterhin die Gefahr [besteht], daß der gemeinsame Rindfleischmarkt infolge der Einfuhren schwere Störungen erfährt, die die Ziele von Artikel 39 des Vertrages gefährden können", und daß die Einfuhren von gewürztem Fleisch, das nicht unter die Schutzmaßnahmen fällt, „einen Umfang erreicht [haben], der mit einer vernünftigen Verwaltung des Rindfleischmarktes nicht mehr vereinbar ist". Es besteht kein Grund für die Annahme, daß die Kommission bei dieser Einschätzung der Marktsituation die Grenzen des ihr im Rahmen der Verordnung Nr. 805/68 zustehenden Beurteilungsspielraums überschritten hätte. Das Vorbringen der Klägerin ist somit zurückzuweisen.

7 Die Klägerin macht außerdem geltend, die Kommission habe den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt, weil sie keine Übergangsmaßnahme vorgesehen habe, die es ermöglicht hätte, auf die vor dem 6. August 1975, dem Tage der Veröffentlichung der Verordnung, abgeschlossenen Verträge auch nach dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. September 1975 noch die frühere Einfuhrregelung anzuwenden.

8 Diese Regelung sah jedoch weder eine vorherige Genehmigung, noch eine bindende Verpflichtung des Interessenten gegenüber den mit der Verwaltung der betroffenen Marktorganisation betrauten Stellen vor. Die Kommission hatte den Importeuren keinen Anhaltspunkt geliefert, der deren Vertrauen hätte rechtfertigen können, daß die frühere Regelung bis zur Abwicklung alter Verträge trotz der Entwicklung der Marktbedingungen unverändert beibehalten werden würde. Auch diesem Vorbringen kann deshalb nicht gefolgt werden.

9 Schließlich macht die Klägerin geltend, die Haftung der Gemeinschaft sei deshalb begründet, weil die Kommission es abgelehnt habe, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Erfüllung des Vertrages vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2033/75 infolge höherer Gewalt unmöglich geworden sei. Die Klägerin meint, zum einen lägen die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung von Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 25 vom 31. 1. 1975, S. 10) vor, zum anderen ergebe sich die Pflicht, das Vorliegen höherer Gewalt zu berücksichtigen, aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, der die Kommission auch ohne eine ausdrückliche Regelung binde.

10 Kann die Einfuhr oder Ausfuhr infolge höherer Gewalt während der Gültigkeitsdauer der Lizenz nicht durchgeführt werden, so entscheidet nach Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 die zuständige Stelle, daß entweder die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erlischt und die Kaution freigestellt wird oder daß die Gültigkeitsdauer der Lizenz verlängert wird. Aus dieser Vorschrift ergibt sich, daß sie sich auf eine Sachlage bezieht, in der der Betroffene einer zuständigen Stelle gegenüber eine bestimmte Verpflichtung übernommen hat und im Falle der Verletzung dieser Verpflichtung einer Sanktion in Form des Verfalls einer Kaution ausgesetzt wäre, wenn er von der übernommenen Verpflichtung nicht durch eine Klausel über höhere Gewalt befreit würde. Ganz anders ist die Lage, wenn der Betroffene keine Verpflichtung gegenüber einer zuständigen Stelle eingegangen ist; die Überschreitung eines Termins kann ihm gegenüber dann keine Sanktion auslö-

sen, von der er im Fall höherer Gewalt zu befreien wäre. Wegen dieses grundlegenden Unterschieds fehlen die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung der genannten Bestimmung auf den vorliegenden Fall.

11 Was den behaupteten allgemeinen Rechtsgrundsatz für die Fälle höherer Gewalt anbelangt, so sehen zwar die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für bestimmte Rechtsbeziehungen und unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit vor, bei höherer Gewalt insbesondere die Rechtsfolgen aus der Nichterfüllung einer Verpflichtung gegenüber der strengen gesetzlichen Regel zu mildern. Aus den innerstaatlichen Rechtsordnungen kann jedoch für Fälle wie den vorliegenden — welche ein Rechtsverhältnis zwischen dem Bürger und der öffentlichen Verwaltung betreffen und bei denen es nicht um die Nichterfüllung einer dem Bürger obliegenden Verpflichtung, sondern nur darum geht, daß die Einfuhrregelung ungünstiger gestaltet wird als bisher — kein Grundsatz abgeleitet werden, der die von der Klägerin behauptete Tragweite hätte. Stellt der Importeur fest, daß die Vertragserfüllung unter der neuen Regelung für seine Interessen nachteilig ist, dann muß er in seinen Rechtsbeziehungen zu seinem Vertragspartner, gegebenenfalls unter Berufung auf höhere Gewalt, in geeigneter Form Abhilfe suchen. Das Verhalten der Kommission kann deshalb nicht als rechtswidrig angesehen werden; folglich ist es nicht geeignet, die Haftung der Gemeinschaft zu begründen.

12 Da somit der Hauptantrag und der Hilfsantrag aus demselben Grund abzuweisen sind, braucht auf die besondere Frage der Zulässigkeit des Hauptantrags nicht eingegangen werden.

## Kosten

13 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrer Klage unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Februar 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 18. JANUAR 1978 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. In der vorliegenden Rechtssache stellt sich die Frage nach der Haftung der Kommission für von ihr im Verordnungswege getroffene Maßnahmen und für ihr Verhalten gegenüber einem bestimmten Unternehmen im Rahmen der Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für den Rindfleischsektor.

Ich halte es für zweckmäßig, bevor ich den Sachverhalt zusammenfasse, die wichtigsten Gesichtspunkte der Regelung herauszustellen, anhand derer der vorliegende Fall zu prüfen ist.

Die gemeinsame Marktorganisation für den Rindfleischsektor gründet sich auf die Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968. Artikel 21 dieser Verordnung sah für die Kommission die Möglichkeit vor, im Handel mit drit-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.