Schlußanträge des Generalanwalts,
HERRN MAURICE LAGRANGE

Aus dem Französischen übersetzt

Herr Präsident, meine Herren Richter,

Die im vorliegenden Verfahren gestellten Anträge zielen darauf ab festzustellen, daß die Gemeinschaft gemäß Artikel 40 des Vertrages für den Schaden verantwortlich ist, den die Klägerin erlitten haben soll und der auf einen von der Hohen Behörde begangenen Amtsfehler zurückzuführen sein soll.

I

Wenn man von einigen Verfahren über die Rechtsstellung von Beamten oder Bediensteten absieht, ist dies das erste Mal, daß sich der Gerichtshof mit einer Klage nach Artikel 40 zu befassen hat. Ich halte es daher für angebracht, kurz mit einigen allgemeinen Bemerkungen auf den Sinn und die Tragweite dieser Bestimmung einzugehen.

Rufen wir uns zunächst ihren Wortlaut ins Gedächtnis:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 34 Absatz 1 ist der Gerichtshof zuständig, der geschädigten Partei auf ihren Antrag eine Entschädigung in Geld zu Lasten der Gemeinschaft zuzuerkennen, falls in Durchführung dieses Vertrages durch einen *Amtsfehler* der Gemeinschaft ein Schaden verursacht worden ist."

Nach dem folgenden Absatz ist der Gerichtshof auch dafür zuständig, über die Haftung von Bediensteten der Gemeinschaft gegenüber Dritten zu befinden, wenn durch *persönliches Verschulden* eines Bediensteten in Ausübung seiner dienstlichen Obliegenheiten ein Schaden verursacht worden ist.

Es hat durchaus den Anschein, daß mit dieser Fassung auf das System des französischen Rechts Bezug genommen wurde. Dieses System beruht nämlich auf öffentlich-rechtlichen Grundsätzen, die außerhalb gesetzlicher Grundlagen allein von der Rechtsprechung erarbeitet worden sind, und galt daher als am besten geeignet für den Gerichtshof, da es der Erarbeitung von Lösungen, die den Erfordernissen des Rechtslebens der Gemeinschaft am besten angepaßt sind, den weitesten Raum gibt. Darin liegt einer der größten Vertrauensbeweise, den die Verfasser des Vertrages dem Gerichtshof erbringen konnten.

Im französischen Recht beruht die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gewalt zumindest im Grundsatz auf dem Verschuldensbegriff; dabei handelt es sich um einen eigenständigen Begriff des öffentlichen Rechts, der nicht auf zivilrechtliche Vorschriften zurückzuführen ist.

„Der Begriff des Amtsfehlers", sagt Odent in seinem ‚Cours de contentieux administratif' 1957—1958, auf Seite 657, „läßt sich eigentlich fast nicht definieren. Amtsfehler treten in vielerlei Gestalt auf. So liegt ein Amtsfehler vor, wenn der öffentliche Dienst schlecht, vorzeitig, verspätet oder überhaupt nicht tätig wird, weiterhin dann, wenn seine Bediensteten ihre Zuständigkeit bzw. ihre Dienstvorschriften mißachten, wenn sie sich einen Fehler zuschulden kommen lassen oder wenn sie sich unvorsichtig oder fahrlässig verhalten. Es ist ohne weiteres zu erkennen, daß der Ausdruck ‚Amtsfehler' auf zwei verschiedene Arten von Fällen Anwendung findet, die bei näherer Betrachtung leicht zu unterscheiden sind: auf der einen Seite sind es die Fehler, die darauf beruhen, daß der öffentliche Dienst schlecht organisiert ist oder schlecht arbeitet, also die anonymen Fehler, die nicht dem persönlichen Verhalten eines oder mehrerer bestimmter Beamten zuzuschreiben sind; das sind die eigentlichen Amtsfehler. Auf der andern Seite stehen die Fehler, die den Bediensteten des öffentlichen Dienstes unmittelbar zuzurechnen sind und von ihnen in Ausübung ihrer dienstlichen Obliegenheiten begangen werden. Hierbei handelt es sich um persönliches Verschulden, für das der öffentliche Dienst verantwortlich ist, falls er sich nicht davon distanziert."

In dem Werk von Paul Duez „La responsabilité et la puissance publique", erschienen im Jahre 1938, lesen wir auf Seite 21:

„Der in einem öffentlichen Dienst begangene Amtsfehler (la faute du service public) ist nicht notwendigerweise mit der Vorstellung verbunden, daß ein bestimmter und bekannter Bediensteter einen Fehler begangen hat. Für einen solchen Amtsfehler ist nicht ein Fehler von namentlich bezeichneten Beamten Voraussetzung. Es genügt die Feststellung einer allgemeinen anonymen schlechten Führung der Dienststelle, welcher der Schaden zugerechnet werden kann, der Nachweis also, daß die Dienststelle in ihrer Organisation oder in ihrer Arbeitsweise mangelhaft ist und daß der Schaden auf diesem Umstand beruht. Die Dienststelle und nicht der Bedienstete ist zu beurteilen, wie es bei M. Bonnard heißt."

Lassen wir es bei diesen Zitaten aus der Lehre, denen wir noch weitere hinzufügen könnten, bewenden. Worin liegt der Vorteil dieses Systems? Er liegt in zwei Punkten: Zunächst ist der Umstand zu erwähnen, daß der Begriff „Amtsfehler" (faute de service) einen *anonymen* Charakter aufweisen kann (es wäre richtiger, in solchen Fällen von „faute *du* service" zu sprechen). Das Opfer braucht den schuldigen Beamten oder Bediensteten nicht in den Prozeß *einzubeziehen* (wie z. B. im belgischen Recht, das sich auf die zivilrechtliche Haftung des Täters gemäß Artikel 1384 stützt); es braucht ihn nicht einmal *ausfindig zu machen* (wie im deutschen Recht, das zwar die unmittelbare Klage gegen die öffentliche Gewalt zuläßt, aber nur bei Verschulden eines Bediensteten). Das italienische Recht scheint in etwa zu den gleichen Ergebnissen gelangt zu sein wie das französische Recht; es ist jedoch im italienischen Recht der grundlegende Unterschied zu berücksichtigen zwischen subjektiven Rechten, deren Verletzung nur vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden kann, und dem Schutz legitimer Interessen, für den die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig ist, wobei normalerweise die Nichtigkeitsklage zur Verfügung steht, die eben als „Legitimitätsklage" bezeichnet wird. Es sei jedoch auf ein kürzlich ergangenes Urteil des italienischen Kassationshofes hingewiesen, über das im „Massimario del Foro Italiano" 1959, Nr. 9, berichtet wird. In diesem Urteil heißt es:

> „Die Ausübung der Ermessensbefugnis, die der Verwaltung zur Ausgestaltung der Mittel und Maßnahmen für die Tätigkeit eines öffentlichen Dienstes zusteht, unterliegt nicht der Nachprüfung durch die ordentlichen Gerichte. Sobald jedoch die Maßstäbe für die Tätigkeit eines öffentlichen Dienstes einmal festgelegt sind, ist die Verwaltung bei der konkreten und tatsächlichen Ausübung dieses Dienstes verpflichtet, den besonderen Erfordernissen, deren Beachtung die Regelung sichern soll, nicht entgegen zu handeln. Ist dies nicht der Fall, so kann der Richter eines ordentlichen Gerichts ermitteln, ob ein Fehler der Verwaltung vorliegt, ohne daß damit ein Übergriff auf das Gebiet der Ermessensausübung stattfindet."

Dieses Bemühen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, soweit wie möglich in den Bereich des öffentlichen Dienstes (service public) einzudringen, ist sehr lobenswert; aber es liegt auf der Hand, daß die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst viel einfacher ist, wenn sie, wie in Frankreich, sowohl auf dem Gebiet der außer-

vertraglichen Haftung als auch für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten zuständig ist. In Italien besteht darüber hinaus noch die Gefahr, daß diese Bemühungen durch Artikel 28 der Verfassung zunichte gemacht werden, wonach die Beamten und die Angestellten des öffentlichen Dienstes Dritten gegenüber unmittelbar verantwortlich sind; die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gewalt scheint dadurch in eine einfache mittelbare zivilrechtliche Haftung umgewandelt zu werden. Dies ist, nach Zanobini, jedenfalls die Ansicht der herrschenden Lehre und die Ansicht von Zanobini selbst (vgl. „Cour de droit administratif", Bd. I, 1958, S. 344).

Ein weiterer Vorteil des französischen Systems, der sich im übrigen aus dem eben genannten Vorteil ergibt, liegt darin, daß der Richter die Möglichkeit hat, die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verantwortlichkeit, soweit es gerecht erscheint, zu *nuancieren.* Bei dieser ständigen Gegenüberstellung der Erfordernisse des öffentlichen Dienstes und des Schutzes der Rechte des Einzelnen werden vor allem berücksichtigt die *Natur* des betreffenden Dienstes, die besonderen Schwierigkeiten bei seiner Ausübung, die Notwendigkeit, Entscheidungen, die der Dienstbetrieb mit sich bringen kann, schnell zu erlassen usw. So verlangt die Rechtsprechung je nach Lage des Falles als Voraussetzung für die Geltendmachung der Verantwortlichkeit gelegentlich das Vorliegen eines „offensichtlichen und besonders schwerwiegenden Verschuldens" (Beispiel: Maßnahmen für die allgemeine Sicherheit im Kriegszustand, für die der Gesetzgeber der Verwaltung die weitestgehenden Ermessensbefugnisse einräumt) oder — und dieser Fall ist häufiger — das Vorliegen eines „schweren Verschuldens" (die häufigsten Beispiele bietet die Tätigkeit der Polizei und der öffentlichen Krankenhäuser in ihrem rein ärztlichen Bereich) oder schließlich — das ist die allgemeine Regel — ein „einfaches" oder „gewöhnliches" Verschulden (hierfür lassen sich unzählige Beispiele anführen).

Hierzu sind ergänzend noch zwei sehr wichtige Kategorien zu nennen: 1. der Fall, bei dem in Umkehrung der Beweislast ein *Verschulden* der Verwaltung vermutet wird, während das Opfer lediglich den Kausalzusammenhang zwischen der Tätigkeit der Verwaltung und der Entstehung des Schadens nachzuweisen hat;

dieser Grundsatz wurde für Verkehrsunfälle anerkannt; 2. der Fall der *Haftung ohne Verschulden,* für den die Theorie der Gefährdungshaftung (théorie du risque) anerkannt wird, die auf dem Grundsatz beruht, daß alle Bürger in Ansehung der mit der Tätigkeit der öffentlichen Dienste verbundenen Lasten gleich zu behandeln sind: Wird diese Gleichheit aus Gründen des allgemeinen Interesses beeinträchtigt, so muß sie in Form einer Entschädigung in Geld wiederhergestellt werden. Die häufigsten Anwendungsfälle der Gefährdungshaftung im französischen öffentlichen Recht betreffen Schäden, die bei der Durchführung von öffentlichen Arbeiten (travaux publics) verursacht werden (und zwar nicht nur Schäden am Eigentum), sowie, in noch allgemeinerer Form, solche Schäden, die durch das Bestehen oder den Betrieb öffentlicher Einrichtungen verursacht werden. Ferner sind die Schäden zu erwähnen, die zurückzuführen sind auf das Vorhandensein oder die Verwendung von besonders gefährlichen Erzeugnissen oder Maschinen für den öffentlichen Dienst, die eine ungewöhnliche Gefährdung mit sich bringen. Schließlich wird diese Theorie neuerdings angewandt bei Diebstählen, Plünderungsschäden oder Gewalttätigkeiten, die in der Nähe der neuen „gitterfreien Gefängnisse" von Insassen begangen werden, die an diese neuen Methoden des Strafvollzugs noch nicht gewöhnt sind (Conseil d'Etat, Thouzellier, 3. Februar 1956, Rec. S. 49).

Diese letztgenannte Art der Verantwortlichkeit kommt jedoch bei der Anwendung des EGKS-Vertrages nicht in Frage, da Artikel 40 ein „Verschulden" verlangt. Warum wurde dieses Erfordernis, das die Möglichkeit ausschließt, auf die Theorie der Gefährdungshaftung zurückzugreifen, in den Vertrag aufgnommen? Offenbar deshalb, meine Herren, weil die Verfasser des Vertrages den Eindruck hatten, daß die Voraussetzungen für die Tätigkeit der Organe der EGKS nicht geeignet sind, eine derart ungewöhnliche Gefährdung hervorzurufen, aus der allein sich eine Haftung ohne Verschulden rechtfertigen ließe. Abgesehen von dieser Einschränkung (die übrigens in den neuen Verträgen nicht zu finden ist), hat der Gerichtshof aber einen weiten Spielraum, der es ihm erlaubt, nach den Umständen des Falles die Art und die Schwere des Verschuldens zu würdigen, das zu einer Haftung der Gemeinschaft führen kann.

Was das „persönliche Verschulden" (faute personnelle) angeht, so schließt es als solches das Vorliegen eines Amtsfehlers dann,

wenn der Täter in Ausübung „seiner dienstlichen Obliegenheiten" gehandelt hat, nicht nur nicht aus (was in der französischen Rechtsprechung seit langem anerkannt ist), sondern es kann auch vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden. Damit wird der Hauptnachteil der französischen Regelung vermieden, bei der die Zuständigkeit wechselt: Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte bei persönlicher Haftung des Beamten, Zuständigkeit der Verwaltung bei Haftung der öffentlichen Gewalt. Auch in diesem Punkte zeigt es sich, daß die *Rechtsprechungseinheit,* die in der Gemeinschaft besteht, erfreuliche Auswirkungen hat.

II

Nach diesen erläuternden Vorbemerkungen kommen wir nun zu der Frage, ob im vorliegenden Fall ein Fehler gegeben ist, der die Haftung der Gemeinschaft zur Folge haben kann.

Dieser Fehler soll in der Tatsache zu sehen sein, daß die Dienststellen des GBSV und seines regionalen Büros die Ausstellung falscher Abwrackbescheinigungen nicht verhindern konnten, mit deren Hilfe eine Anzahl von Erzeugern zu Unrecht in den Genuß von Leistungen der Ausgleichskasse gelangt sind, was eine Erhöhung der von jedem Schrottverbraucher der Gemeinschaft und somit auch von der Klägerin zu entrichtenden Beiträge zur Folge hatte.

Eines steht zunächst fest: Der Beamte, der die Bescheinigungen ausstellte, hat die strafbare Handlung in Ausübung seiner Tätigkeit im niederländischen Wirtschaftsministerium begangen. Nichts berechtigt zu der Annahme, daß dieser Beamte für Rechnung der Gemeinschaft gehandelt hat; seine Handlungsweise kann lediglich gegebenenfalls und unter Voraussetzungen, die wir nicht nachzuprüfen haben, zu einer Haftung des niederländischen Staates führen. Der eigentliche Rechtsstreit müßte also vor den niederländischen Gerichten geführt werden.

Zweitens ist festzustellen: Die Hohe Behörde anerkennt ausdrücklich, daß im Hinblick auf ihre nach Artikel 53 des Vertrages und auf Grund der Entscheidungen über die Schaffung der Preis-

ausgleichseinrichtung bestehende Verantwortung für das geordnete Arbeiten dieser Einrichtung jeder Fehler der Dienststellen des GBSV oder der regionalen Büros als ein Fehler der Hohen Behörde selbst anzusehen ist. Wir können nichts anderes tun, als diese Erklärung zur Kenntnis nehmen.

Worum ging es eigentlich? Die in den einschlägigen Entscheidungen der Hohen Behörde vorgenommene Gleichstellung von Abwrackschrott mit Einfuhrschrott bei der Gewährung von Ausgleichszahlungen verlieh den Ursprungszeugnissen, die für diesen Schrott vorzulegen sind, ganz offensichtlich eine große Bedeutung. Hierbei kann zunächst die Frage gestellt werden, ob es nicht besser gewesen wäre, wenn die unter der Aufsicht der Hohen Behörde stehenden Brüsseler Organe die Angelegenheit selbst in die Hand genommen und auch selbst die Nachprüfung durchgeführt hätten, anstatt sie den staatlichen Dienststellen zu überlassen.

Ich glaube nicht, meine Herren, daß hierin ein Fehler dieser Organe zu erblicken ist. Die Verwaltungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten, etwa der Wirtschaftsministerien, hatten weit bessere Möglichkeiten, die erforderlichen Nachprüfungen vorzunehmen. Außerdem handelten sie in Ausübung ihrer eigenen Befugnisse, denn die Schrottimporteure, die den eingeführten Schrott wieder ausführen wollten, mußten sich wegen der erforderlichen Lizenzen an die Wirtschaftsbehörden ihres Staates wenden. Wir wissen auch aus den Erklärungen in den amtlichen Protokollen, die den in den Niederlanden ergangenen Urteilen zugrunde lagen, daß dies häufig geschah, und zwar immer dann, wenn das GBSV, dem dieser Schrott zuerst angeboten werden mußte, sein Vorkaufsrecht nicht ausübte. Es war also durchaus normal, der zuständigen staatlichen Verwaltung die Ausstellung der erforderlichen Bescheinigungen und die Verantwortlichkeit hierfür zu überlassen, obwohl diese Bescheinigungen gegebenenfalls *auch* für die Zwecke der unter der Aufsicht der Hohen Behörde stehenden Ausgleichseinrichtung dienen konnten: Hierdurch fand Artikel 86 eine sinnvolle Anwendung, wonach sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, „... alle geeigneten allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen ..., um der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern". Aber aus dieser Zusammenarbeit ergibt

sich natürlich nicht, daß die staatlichen Dienststellen so angesehen werden können, als handelten sie *für Rechnung* der Hohen Behörde und unter Voraussetzungen, die zu einer Verantwortlichkeit der Gemeinschaft für ihre Tätigkeit führen würden. So weit ist die europäische Integration noch nicht gediehen!

Nun erhebt sich aber die weitere Frage, ob das regionale Büro nicht eine *Kontrolle* der materiellen — und nicht nur der formellen — Richtigkeit der vom Wirtschaftsministerium ausgestellten Bescheinigungen hätte vornehmen müssen, mit anderen Worten, ob das regionale Büro nicht die Herkunft des Schrotts hätte nachprüfen müssen.

Ich glaube nicht, meine Herren, denn die Verantwortung für die Ausstellung der Bescheinigung lag beim Ministerium. Ganz anders wäre die Lage gewesen, wenn das regionale Büro beschlossen hätte, die Bescheinigung *selbst* auszustellen, z. B. auf einfache Erklärung hin. Dann hätte es zur Bekräftigung dieser Erklärung die Vorlage aller erforderlichen Belege verlangen müssen. Da aber hier die Bescheinigung bereits vorhanden war, verließ sich das regionale Büro auf die zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden in dem Bewußtsein — und das ist das Wesentliche —, daß diese Verwaltung selbst die Bescheinigung nur nach Vorlage der Belege und nach Überprüfung des Ursprungs ausstellen würde. Insofern ist nicht ersichtlich, warum eine erneute Kontrolle und neue Belege erforderlich erscheinen sollten. Dazu hätte es bestimmter Anzeichen bedurft, die den berechtigten Argwohn des regionalen Büros oder des GBSV wecken konnten, z. B. die offenkundige Tatsache, daß es Schrott eines bestimmten, seit langer Zeit untergegangenen Schiffes gar nicht gab, oder der Umstand, daß der Abwrackschrott zum preisausgleichsberechtigten Schrott in einem auf den ersten Blick erkennbaren ungewöhnlichen Verhältnis stand. Dies ist anscheinend aber nicht der Fall gewesen.

Es sind nun noch zwei, von der Klägerin vorgebrachte Argumente zu prüfen. Sie beruft sich zunächst auf die Erklärungen, die die Hohe Behörde selbst in den Antworten auf die von Mitgliedern der Gemeinsamen Versammlung gestellten Anfragen abgegeben hat. In diesen Erklärungen soll die Hohe Behörde die Unzuläng-

lichkeit des Kontrollverfahrens und die Notwendigkeit einer entsprechenden Abhilfe zugegeben haben. In der Klagebeantwortung wird hierzu ausgeführt, es sei absurd, in dieser Antwort die Anerkennung einer Verantwortlichkeit seitens der Hohen Behörde zu sehen; es sei damit lediglich die Absicht ausgedrückt worden, die Arbeitsweise der betreffenden Dienststelle *zu verbessern.*

Dies, meine Herren, trifft nicht ganz zu. In der zweiten Antwort der Hohen Behörde (vom 27. März 1958) heißt es nämlich: „Die Hohe Behörde hat mit Schreiben vom 24. Februar 1958 an den Präsidenten des Verwaltungsrates der Kasse um Vorschläge zur Behebung der *Mängel* gebeten, *die der* derzeitigen *Arbeitsweise anhaften.*"

In Wahrheit handelte es sich hierbei um eine hinhaltende Antwort im Stil der Antworten, die eine Regierung den Mitgliedern des Parlaments zu erteilen pflegt. Damals waren der Hohen Behörde noch nicht sämtliche Einzelheiten der Angelegenheit bekannt. Keinesfalls läßt sich in dieser Antwort ein Beweis dafür erblicken, daß eine schlechte Organisation des Dienstes vorlag, die einen Amtsfehler darstellt.

Das zweite Argument der Klägerin stützt sich auf den Umstand, daß die regionalen Büros der Ausgleichskasse in Brüssel die Akten verspätet übermittelten. Auch hierzu findet sich ein Hinweis in dem erwähnten Antwortschreiben der Hohen Behörde, wo es heißt: „Es wurde beschlossen, demnächst Vorschläge auszuarbeiten, um eine schnelle und wirksame Zusammenarbeit zwischen der Kasse und den regionalen Büros zu gewährleisten." Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie durch eine raschere Übermittlung der Akten ein Betrug hätte vermieden werden können, da ja die normalen Belege vorgelegt wurden und die Akten in Ordnung waren. Weniger noch als das regionale Büro hatte die Kasse Grund, an der Echtheit der von den zuständigen Dienststellen des niederländischen Wirtschaftsministeriums ausgestellten Bescheinigungen zu zweifeln.

Ich gelange somit zu dem Schluß, meine Herren, daß keines der Elemente, die uns in diesem Rechtsstreit vorgelegen haben, den

Beweis für einen Amtsfehler liefert, der die Verantwortlichkeit der Gemeinschaft auslösen könnte.

Ich beantrage daher,

— **die Klage abzuweisen**

— **und die Kosten der Klägerin aufzuerlegen.**