SITZUNGSBERICHT
In den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 *

Inhaltsverzeichnis

I — Vorgeschichte der Rechtsstreitigkeiten ..... I - 1035

A — Rechtssache C-46/93 ..... I - 1035

1. Sachverhalt und Verfahren ..... I - 1035

2. Innerstaatliches Recht ..... I - 1035

3. Vorabentscheidungsfragen ..... I - 1036

B — Rechtssache C-48/93 ..... I - 1037

1. Sachverhalt und Verfahren ..... I - 1037

2. Innerstaatliches Recht ..... I - 1039

3. Vorabentscheidungsfragen ..... I - 1040

II — Verfahren vor dem Gerichtshof ..... I - 1041

III — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen ..... I - 1043

A — Zusammenfassung des Vorbringens und vorgeschlagene Antworten ..... I - 1043

B — Anwendbarkeit des Grundsatzes der Staatshaftung auf Handlungen des Gesetzgebers (erste Frage in der Rechtssache C-46/93 und in der Rechtssache C-48/93) ..... I - 1056

C — Voraussetzungen der Staatshaftung (zweite Frage in der Rechtssache C-46/93 und erste Frage in der Rechtssache C-48/93) ..... I - 1057

D — Zur Voraussetzung des „Verschuldens" (dritte Frage in der Rechtssache C-46/93) ..... I - 1060

E — Inhaltlicher Umfang der Schadensersatzpflicht (vierte Frage Buchstabe a in der Rechtssache C-46/93 und zweite Frage in der Rechtssache C-48/93) ... I - 1062

F — Zeitlicher Umfang der Schadensersatzpflicht (vierte Frage Buchstabe b in der Rechtssache C-46/93) ..... I - 1064

* Verfahrenssprachen: Deutsch und Englisch.

I — Vorgeschichte der Rechtsstreitigkeiten

A — *Rechtssache C-46/93*

1. Sachverhalt und Verfahren

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-46/93, die Brasserie du pêcheur SA, ist eine französische Brauerei mit Sitz in Schiltigheim (Elsaß). Bis 1981 führte sie Bier in die Bundesrepublik Deutschland aus. Sie mußte diese Ausfuhren Ende 1981 unterbrechen, weil das von ihr hergestellte Bier von den deutschen Behörden mit der Begründung beanstandet wurde, es entspreche nicht dem Reinheitsgebot nach Maßgabe der §§ 9 und 10 des Biersteuergesetzes (BierStG; Gesetz vom 14. März 1952, BGBl. I S. 149 in der Fassung vom 14. Dezember 1976, BGBl. I S. 3341, 3357).

2. Da die Kommission der Auffassung war, daß die vorgenannten Bestimmungen des Biersteuergesetzes gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstießen, hat sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, mit dem sie zugleich das Verbot, in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestelltes Bier unter der Bezeichnung „Bier" in den Verkehr zu bringen, und das Verbot der Einfuhr von Bier, das Zusatzstoffe enthielt, anstrebte.

3. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 12. März 1987 in der Rechtssache 178/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 1227) entschieden, daß das Verbot des Inverkehrbringens von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführtem Bier, das nicht den §§ 9 und 10 BierStG entspricht, gegen Artikel 30 verstößt.

4. Die Brasserie du pêcheur SA verklagte daraufhin die Bundesrepublik Deutschland auf Ersatz des ihr durch diese Einfuhrbeschränkungen in den Jahren 1981 bis 1987 entstandenen Schadens in Höhe eines Teilbetrags von 1 800 000 DM. Die Vorinstanzen wiesen die Klage ab. Mit der Revision vor dem Bundesgerichtshof verfolgte die Brasserie du pêcheur SA ihren Anspruch weiter.

2. Innerstaatliches Recht

5. § 839 Absatz 1 BGB lautet:

„Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen."

Artikel 34 GG bestimmt:

„Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden."

In der Bundesrepublik Deutschland kann die Haftung des Staates aufgrund von § 839 BGB in Verbindung mit Artikel 34 GG begründet werden. In der vorliegenden Rechtssache nimmt der Gesetzgeber mit dem BierStG jedoch nur Aufgaben wahr, die die Allgemeinheit betreffen, ohne speziell auf eine Person oder eine Personengruppe abzuzielen, die als „Dritte" im Sinne dieser Bestimmungen angesehen werden könnten.

6. Ferner kann die Staatshaftung auch durch einen enteignungsgleichen hoheitlichen Eingriff begründet werden. Dieser Grundsatz wurde in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes entwickelt (BGHZ 90, S. 17, 29 ff.). Er ermöglicht es nach dieser Rechtsprechung jedoch nicht, Nachteile auszugleichen, deren Ursache ein verfassungswidriges Gesetz ist (BGHZ 100, S. 136, 145 f.).

7. Das vorlegende Gericht ist deshalb der Auffassung, daß das deutsche Recht keine Grundlage für den Ersatz des der Klägerin entstandenen Schadens enthalte.

3. Vorabentscheidungsfragen

8. Aufgrund seiner Zweifel an der Auslegung des sich aus dem Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich und Bonifaci, Slg. 1991, I-5357, im folgenden: „Urteil Francovich") ergebenden Grundsatzes der Haftung des Staates für Schäden, die einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die dem Staat zuzurechnen sind, hat der Bundesgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gilt der Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die den einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind, auch dann, wenn ein solcher Verstoß darin besteht, daß ein formelles innerstaatliches Parlamentsgesetz nicht an die höherrangigen Normen des Gemeinschaftsrechts angepaßt wird (hier:

Nichtanpassung der §§ 9 und 10 des deutschen Biersteuergesetzes an Artikel 30 EWG-Vertrag)?

2. Kann durch die nationale Rechtsordnung bestimmt werden, daß ein etwaiger Entschädigungsanspruch den gleichen Beschränkungen unterliegt wie bei einem Verstoß eines innerstaatlichen Gesetzes gegen höherrangiges innerstaatliches Recht, beispielsweise einem Verstoß eines einfachen deutschen Bundesgesetzes gegen das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland?

3. Kann die nationale Rechtsordnung einen Entschädigungsanspruch davon abhängig machen, daß die für die Nichtanpassung verantwortlichen staatlichen Amtsträger ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) trifft?

4. Falls die Frage 1 zu bejahen und die Frage 2 zu verneinen ist:

a) Kann die Entschädigungspflicht nach Maßgabe der nationalen Rechtsordnung auf den Ersatz von Schäden an bestimmten individuellen Rechtsgütern, beispielsweise dem Eigentum, beschränkt werden, oder gebietet sie einen umfassenden Schadensausgleich für sämtliche Vermögenseinbußen, einschließlich des entgangenen Gewinns?

b) Gebietet die Entschädigungspflicht auch die Wiedergutmachung von solchen Schäden, die bereits entstanden waren, bevor durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 12. März 1987 (Rechtssache 178/84) festgestellt worden war, daß § 10 des deutschen Biersteuergesetzes gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstieß?

B — *Rechtssache C-48/93*

1. Sachverhalt und Verfahren

9. Am 16. Dezember 1988 erhoben eine Reihe von natürlichen Personen und Gesellschaften, die dem Recht des Vereinigten Königreichs unterliegen, sowie deren Geschäftsführer und Anteilseigner Klage vor dem High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (im folgenden: Divisional Court), mit der sie geltend machten, daß Teil II des Merchant Shipping Act 1988 (Seehandelsgesetz von 1988) gegen die Artikel 7, 52, 58 und 221 EWG-Vertrag verstoße. Die Neuregelung der Registrierung der britischen Fischereifahrzeuge enthielt Bedingungen bezüglich der Staatsangehörigkeit, des Aufenthaltsorts und des Domizils der Eigentümer der Fahrzeuge. Fischereifahrzeugen, die nicht in das neue Register eingetragen werden konnten, wurde das Recht zu fischen entzogen. Die Neuregelung trat am 1. Dezember 1988 in Kraft, die Registrierung in dem neuen Register wurde jedoch erst nach Ablauf einer Übergangsfrist am 31. März 1989 verlangt.

10. Der Divisional Court setzte durch Beschluß vom 10. März 1989 die Anwendung der Neuregelung der Registrierung sowie das Verfahren bis zur Entscheidung des Gerichtshofes über die von den Klägern aufgeworfenen gemeinschaftsrechtlichen Probleme aus. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-221/89 (Factortame II, Slg. 1991, I-3905) entschieden, daß das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 52 EWG-Vertrag, das Aufstellen von Erfordernissen bezüglich der Staatsangehörigkeit, des Aufenthaltsorts und des Domizils der Eigentümer von Fischereifahrzeugen, wie sie in den neuen Vorschriften über das Register im Vereinigten Königreich enthalten sind, untersagt.

11. Die einstweilige Anordnung des Divisional Court wurde vom Court of Appeal aufgehoben. Nachdem die Kläger Rechtsmittel zum House of Lords eingereicht hatten, legte dieses Gericht dem Gerichtshof durch Urteil vom 18. Mai 1989 zwei Vorabentscheidungsfragen vor, die den Umfang der Befugnis der nationalen Gerichte zum Erlaß einstweiliger Anordnungen in Fällen, in denen es um vom Gemeinschaftsrecht verliehene Rechte geht, betrafen. Der Gerichtshof hat mit Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Factortame I, Slg. 1990, I-2433) entschieden: „Das Gemeinschaftsrecht ist dahin auszulegen, daß ein nationales Gericht, das in einem bei ihm anhängigen, das Gemeinschaftsrecht betreffenden Rechtsstreit zu der Auffassung gelangt, dem Erlaß einstweiliger Anordnungen stehe nur eine Vorschrift des nationalen Rechts entgegen, diese Vorschrift nicht anwenden darf." Am 11. Oktober 1990 bestätigte das House of Lords die einstweilige Anordnung des Divisional Court bis zur Entscheidung über die Begründetheit der Klage.

12. In der Zwischenzeit hatte die Kommission am 4. August 1989 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag im Hinblick auf die in den neuen Vorschriften über das Register im Vereinigten Königreich enthaltenen Bedingungen der Staatsangehörigkeit der Eigentümer von Fischereifahrzeugen eine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich erhoben, da diese ihrer Meinung nach gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag verstießen. Mit besonderem Schriftsatz hatte die Kommission außerdem gemäß Artikel 186 EWG-Vertrag und Artikel 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes einen Antrag auf Erlaß einstweiliger Anordnungen gestellt, um die Anwendung der fraglichen Staatsangehörigkeitsbedingungen für die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten und für die Fischereifahrzeuge, die bis zum 31. März 1989 eine Fischereitätigkeit unter britischer Flagge ausübten, aussetzen zu lassen. Der Präsident des Gerichtshofes gab diesem Antrag durch Beschluß vom 10. Oktober 1989 in der Rechtssache C-246/89 R (Kommission/ Vereinigtes Königreich, Slg. 1989, 3125) statt. Zur Durchführung dieses Beschlusses wurden die neuen Vorschriften über das Register durch Verordnung mit Wirkung vom 2. November 1989 geändert. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-246/89 (Kommission/ Vereinigtes Königreich, Slg. 1991, I-4585) entschieden, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 7, 52 und 221 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen für die Eigentümer der Schiffe aufgestellt hat.

13. Unterdessen hatte der Divisional Court am 2. Oktober 1991 einen Beschluß zur Durchführung des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache C-221/89 erlassen, der die Registrierung der Fischereifahrzeuge von 79 Klägern betraf. Gleichzeitig ersuchte er die Kläger, ihren Schadensersatzanspruch gegen den Secretary of State for Transport zu präzisieren. Durch Beschluß vom 18. November 1992 dehnte er die Genehmigung zur Beteiligung am Verfahren bzw. zur

Geltendmachung von Schadensersatzansprüchenauf mehrere Gesellschaften und verschiedene andere Personen aus. Durch denselben Beschluß vom 18. November 1992 ermächtigte er die Rawlings (Trawling) Limited, die 37. Klägerin in der Rechtssache C-48/93 (im folgenden: Firma Rawlings), ihren Schadensersatzantrag zu ändern und um einen Antrag auf erhöhten Schadensersatz für verfassungswidriges Verhalten der öffentlichen Stellen (exemplary damages for unconstitutional behaviour) zu erweitern.

14. Der von den Klägern beantragte Schadensersatz wird auf verschiedene Schadensarten gestützt, die insbesondere die von ihnen seit Inkrafttreten der neuen Vorschriften am 1. April 1989 bis zu deren Aufhebung am 2. November getragenen Ausgaben und Verluste umfassen.

2. Innerstaatliches Recht

15. Im Vereinigten Königreich gibt es keine positiven Rechtsvorschriften über die Staatshaftung. Die Rechtsprechung hat jedoch eine derartige Möglichkeit eröffnet.

16. Zum einen kann die Staatshaftung auf einen „Amtsmißbrauch bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt" gestützt werden. Der englische Court of Appeal entschied jedoch in der Rechtssache Bourgoin/Minister of Agriculture, Fisheries and Food ([1986] Q. B. S. 716), daß der Staat weder nach englischem Recht noch nach Gemeinschaftsrecht verpflichtet sei, die Opfer eines Verhaltens, das vom Gerichtshof für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt wird, zu entschädigen, da nicht bewiesen sei, daß der Minister in dem Bewußtsein der Ungültigkeit des fraglichen Rechtsakts gehandelt und die Absicht oder das Bewußtsein gehabt habe, den Klägern einen Schaden zuzufügen. Kürzlich führte das House of Lords in der Rechtssache Kirklees Metropolitan Borough Council/Wickes Building Supplies Limited ([1992] 3 WLR 170, 188, C bis D) beiläufig aus:

„... Nach der Entscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften im Fall Francovich/Italienische Republik ... bestehen nunmehr Zweifel, ob die Rechtssache Bourgoin zutreffend entschieden wurde."

17. Es ist unwahrscheinlich, daß eine Schadensersatzklage wegen eines rein finanziellen Verlustes, der durch fahrlässige Ausübung von Verwaltungsbefugnissen und erst recht von gesetzgeberischen Befugnissen verursacht wurde, zulässig ist, auch wenn diese Möglichkeit von den Gerichten offengelassen wurde, siehe insbesondere Rowling/Takoro Properties Limited (1988, AC 473). Das Vorliegen einer den Behörden obliegenden „Verpflichtung zur Aufmerksamkeit" ist eine Voraussetzung für eine derartige Klage. Begriff und Umfang dieser „Verpflichtung zur Aufmerksamkeit" werden derzeit von der Rechtsprechung des Vereinigten Königreichs fortentwickelt (Verfahren Lonhro/Tabbit, [1992] 4 All ER 280).

18. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts hätten die Kläger, wenn die sich aus dem Urteil Bourgoin ergebende Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall anzuwenden wäre, keinen Anspruch auf Schadensersatz.

3. Vorabentscheidungsfragen

19. Aufgrund seiner Zweifel an der Auslegung des sich aus dem Urteil Francovich ergebenden Grundsatzes der Haftung des Staates für Schäden, die einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesem Staat zuzurechnen sind, hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Wenn

a) Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats Voraussetzungen in bezug auf Staatsangehörigkeit, Domizil und Aufenthaltsort der Eigentümer und Manager von Fischereifahrzeugen sowie der Anteilseigner und Geschäftsführer von Gesellschaften, die Eigentümer oder Manager dieser Fahrzeuge sind, enthalten und

b) diese Voraussetzungen nach den Urteilen des Gerichtshofes in den Rechtssachen C-221/89 und C-246/89 gegen die Artikel 5, 7, 52 und 221 EWG-Vertrag verstoßen,

haben dann diese Personen, die Eigentümer oder Manager solcher Fahrzeuge waren oder Geschäftsführer und/oder Anteilseigner von Gesellschaften, die Eigentümer oder Manager dieser Fahrzeuge waren, unter den Umständen des vorliegenden Falles einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Entschädigung durch diesen Mitgliedstaat für Verluste, die sie aufgrund aller oder eines der genannten Verstöße gegen den EWG-Vertrag erlitten haben?

2. Für den Fall, daß Frage 1 bejaht wird, welche Erwägungen hat das nationale Gericht nach Gemeinschaftsrecht bei der Entscheidung über folgende Schadensersatzansprüche anzustellen:

a) Ausgaben und/oder Gewinneinbußen und/oder Einkommensverluste im Zeitraum nach dem Inkrafttreten der genannten Voraussetzungen, in dem die Schiffe stillgelegt werden, andere Möglichkeiten zum Fischen finden und/oder sich andernorts um Registrierung bemühen mußten;

b) Verluste aufgrund des Verkaufs der Schiffe oder von Eigentumsanteilen daran

oder von Anteilen an Gesellschaften, denen Schiffe gehörten, unter Wert;

c) Verluste aufgrund des Erfordernisses, wegen angeblicher Verstöße im Zusammenhang mit dem Ausschluß der Schiffe aus dem nationalen Register Kautionen, Bußgelder sowie Anwalts- und Gerichtskosten zu erbringen;

d) Verluste, weil es den Anspruchstellern unmöglich war, weitere Schiffe zu besitzen und zu betreiben;

e) Verlust von Verwaltungsgebühren;

f) beim Versuch der Minderung der genannten Verluste entstandene Ausgaben;

g) erhöhter Schadensersatz in der geltend gemachten Form?

II — Verfahren vor dem Gerichtshof

20. Der Vorlagebeschluß in der Rechtssache C-46/93 ist am 17. Februar 1993, der Vorlagebeschluß in der Rechtssache C-48/93 am 18. Februar 1993 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

21. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die EWG-Satzung des Gerichtshofes haben schriftliche Erklärungen abgegeben:

— die Brasserie du pêcheur SA, vertreten durch Rechtsanwalt H. Büttner, Karlsruhe,

— die Kläger zu 1 bis 36 und zu 38 bis 84 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch D. Vaughan, G. Barling, QC, und Barrister D. Anderson, beauftragt von Solicitor S. Swabey,

— die Kläger zu 85 bis 97 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch Barrister N. Green, beauftragt von Solicitor N. Horton,

— die Klägerin zu 37 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch N. Forwood, QC, und Barrister P. Duffy, beauftragt von Solicitors Holman Fenwick & Willan,

— die deutsche Regierung, vertreten durch E. Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt J. Sedemund, Köln,

— die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, Beistand: Barristers S. Richards, C. Vajda und R. Thompson,

— die dänische Regierung, vertreten durch J. Molde, Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten,

— die spanische Regierung, vertreten durch A. J. Navarro González, Leiter der Generaldirektion für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Abogados del Estado R. Silva de Lapuerta und G. Calvo Díaz, Juristischer Dienst des Staates, als Bevollmächtigte,

— die französische Regierung, vertreten durch J.-P. Puissochet, Direktor für Rechtsangelegenheiten im Außenministerium, und C. de Salins, stellvertretende Direktorin in der Direktion für Rechtsangelegenheiten im selben Ministerium, als Bevollmächtigte,

— die irische Regierung, vertreten durch M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als Bevollmächtigten,

— die niederländische Regierung, vertreten durch A. Bos, Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten,

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Timmermans, stellvertretender Generaldirektor des Juristischen Dienstes, J. Pipkorn, Rechtsberater, und C. Docksey, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte.

22. Der Präsident des Gerichtshofes hat die beiden Rechtssachen mit Beschluß vom 22. März 1993 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

23. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — *Zusammenfassung des Vorbringens und vorgeschlagene Antworten*

24. Nach Auffassung der *Brasserie du pêcheur SA* hat man nicht nach der Qualität des Staatsorgans zu unterscheiden, dem der Rechtsverstoß zugeordnet werden müsse; deshalb könne die Tätigkeit des Gesetzgebers zu Schadensersatzansprüchen führen. Die Voraussetzungen des Schadensersatzanspruchs könnten diejenigen sein, die im nationalen Recht für den Fall vorgesehenen seien, daß eine nationale Vorschrift verletzt werde, da jede nationale Vorschrift, die hinsichtlich der auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Beschwerden engere Voraussetzungen aufstelle oder es unmöglich mache oder übermäßig erschwere, die Entschädigung zu erlangen, unberücksichtigt bleiben müsse (Randnrn. 42 und 43 des Urteils Francovich). Eine Vorschrift, die dazu führen würde, die Verpflichtung des Gesetzgebers zum Schadensersatz wegen eines Fehlers völlig auszuschließen, wäre deshalb mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Die Schadensersatzpflicht könne vom Vorliegen eines Verschuldens abhängen, man dürfe jedoch die Beweislast für dieses Verschulden nicht dem Geschädigten aufbürden. In der Rechtssache C-46/93 bestehe ein solches Verschulden ohnehin objektiv allein in der Tatsache der Anwendung einer Gesetzgebung, die mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei. Die Entschädigung müsse sich zumindest auf das grundlegende Element des Schadens, das sich aus der Verletzung des Gemeinschaftsrechts ergebe, erstrecken, das in der Rechtssache C-46/93 im wesentlichen, wenn nicht ausschließlich, im entgangenen Gewinn bestehe. Die Ansprüche der Klägerin ergäben sich aus einer Verletzung einer direkt anwendbaren Vorschrift und entstünden daher zu dem Zeitpunkt, in dem diese Verletzung begangen worden sei.

25. Die *Brasserie du pêcheur SA* schlägt vor, die in der Rechtssache C-46/93 gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Das Gemeinschaftsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden, die den einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, einschließlich solcher, die auf ein formelles innerstaatliches Parlamentsgesetz zurückgehen, das mit den Normen des Gemeinschaftsrechts nicht übereinstimmt.

2. Der Gesetzgeber kann entscheiden, daß die Eröffnung eines Rechts auf Schadensersatz denselben Beschränkungen unterliegt, wie sie sich aus einem nationalen Gesetz ergeben bei Verletzung eines höherrangigen innerstaatlichen Rechts, aber nur in dem Maße, wie eine solche Begrenzung nicht zum Ergebnis hätte, die Rechtsverfolgung unmöglich oder ungewöhnlich schwierig zu machen, nämlich die Rechtsverfolgung auf Schadensersatz für eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts. Es ist Aufgabe der nationalen Rechtsprechung, die Anwendung einer nationalen Norm auszuräumen, die zur Folge hätte, daß das Recht auf Schadensersatz nicht oder nur unter sehr schwierigen Umständen durchzusetzen wäre.

3. Wenn auch das Gemeinschaftsrecht nicht ausschließt, daß die Voraussetzungen für eine Entschädigungspflicht vom nationalen Recht festgelegt sind und insbesondere von dem Beweis eines Verschuldens abhängen, so muß diese Bedingung als erfüllt angesehen werden, wenn die Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes festgestellt worden ist. Demgemäß kann man von dem Opfer eines solchen Bruchs des Gemeinschaftsrechts nicht verlangen, daß es den Beweis für das genaue Verschulden für diese Rechtsverletzung erbringt.

4. a) Die Verpflichtung zum Schutz der Rechte, die Rechtsuchende aus der Verletzung des Artikels 30 der Verträge herleiten, bewirkt, daß sich der Ersatz des Schadens, der sich aus dieser Verletzung ergibt, auf alle substantiellen Elemente des Schadens bezieht, einschließlich des entgangenen Gewinns.

b) Die Verpflichtung zur Entschädigung deckt den Schaden, der erlitten wurde vom Tage des Auslösens der Wiedergutmachungspflicht ab, d. h. von dem Zeitpunkt ab, in welchem der Mitgliedstaat seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verletzt hat, unabhängig davon, wann eine solche Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof festgestellt worden ist.

26. Die *Kläger in der Rechtssache C-48/93 mit Ausnahme der Firma Rawlings (im folgenden: „Firma Factortame u. a.")* [1] vertreten die Auffassung, die Nichteinhaltung einer materiellen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts (Artikel 30 und 52 EWG-Vertrag) sei schwerwiegender und müsse eher zu Schadensersatz führen als die Verletzung einer Verpflichtung verfahrensmäßiger Art (in der Rechtssache Francovich hatte es sich um Artikel 189 EWG-Vertrag gehandelt). Es gebe keinen Grund, im Falle einer vom nationalen Gesetzgeber getroffenen Maßnahme keinen Schadensersatz zu gewähren. Die Voraussetzungen, die die Rechtsprechung für die Haftung der Gemeinschaft gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag aufgestellt hat, insbesondere das Erfordernis, daß im Fall gesetzgeberischer Maßnahmen, die wirtschaftspolitische Entscheidungen enthalten, der Beweis einer hinreichend qualifizierten Rechtsverletzung erbracht werden müsse, seien im vorliegenden Zusammenhang nicht anwendbar, denn das Vereinigte Königreich habe Rechtsvorschriften erlassen, die eine identifizierbare Gruppe von Gemeinschaftsbürgern beträfen, und von einer wirtschaftspolitischen Entscheidung sei keine Rede. Insbesondere dürfe die Haftung des Staates nicht davon abhängen, ob er von der Rechtswidrigkeit der Maßnahme Kenntnis gehabt habe; die Verletzung einer Vertragsvorschrift müsse genügen. Jedenfalls erfüllten die Bestimmungen des Merchant Shipping Act 1988 die für die Haftung des Gemeinschaftsgesetzgebers geltenden Kriterien. Die Firmen Factortame u. a. führen weiter aus, in ihrer besonderen Situation bilde der Umstand, daß einstweilige Anordnungen zu ihren Gunsten erlassen worden seien, kein Hindernis für die Gewährung von Schadensersatz, da diese beiden Möglichkeiten keine Alternativen darstellten. Dies müsse besonders deshalb

1 — Zu diesen Klägern gehören alle Gesellschaften und natürlichen Personen sowie Personen, die behaupten, Anteilseigner oder Geschäftsführer dieser Gesellschaften gewesen zu sein, denen der Divisional Court gestattet hat, Klage zu erheben und Schadensersatz zu verlangen, mit Ausnahme der Firma Rawlings. Die Firma Rawlings, die Klägerin zu 37, der gestattet wurde, zusätzlich erhöhten Schadensersatz zu beantragen, ist im Ausgangsverfahren gesondert vertreten worden und hat eigene Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben.

gelten, weil die einstweiligen Anordnungen mehr als ein Jahr nach dem Ausschluß der Schiffe vom Register erlassen worden seien. Übrigens seien bestimmte Kläger nicht in den Genuß einstweiliger Anordnungen gekommen. Der Gerichtshof müsse hinsichtlich der verschiedenen Haftungsarten Leitlinien festlegen, indem er im Anschluß an das Urteil Francovich von dem Grundsatz ausgehe, daß die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften nicht ungünstiger sein dürften als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht beträfen, und daß sie nicht geeignet sein dürften, die Erlangung der Entschädigung unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren (Randnr. 43 des Urteils Francovich).

27. Die *Firma Factortame u. a.* schlagen folgende Antworten auf die in der Rechtssache C-48/93 gestellten Fragen vor:

Frage 1: Ja.

Frage 2: Die in Frage 2, insbesondere unter den Buchstaben a bis f näher aufgeführten Schadensersatz- und Zinsansprüche sind nach Gemeinschaftsrecht sämtlich erstattungsfähig.

28. Die *Firma Rawlings* führt aus, das entscheidende Kriterium für das Vorliegen eines Anspruchs sei die Frage, ob wirksame Maßnahmen existierten, um seinen Schutz und seine Durchsetzung sicherzustellen — „Ubi ius, ibi remedium". Ein Anspruch, für den keine wirksame Klagemöglichkeit bestehe, sei in Wirklichkeit kein Anspruch. Der Gerichtshof müsse bestätigen, daß jede Verletzung einer unmittelbar anwendbaren Vorschrift des Gemeinschaftsrechts durch einen Mitgliedstaat einen Schadensersatzanspruch begründe. Die Voraussetzungen, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung im Rahmen der Artikel 178 und 215 EWG-Vertrag aufgestellt habe, seien im vorliegenden Fall unanwendbar, aber die in dieser Rechtsprechung aufgestellten Haftungsvoraussetzungen sowie alle anderen Voraussetzungen, die als zweckdienlich angesehen werden könnten, seien jedenfalls aufgrund der offensichtlichen und schwerwiegenden Tatsachen, auf die die Klage der Firma Rawlings gestützt werde, erfüllt. Was die besonderen Haftungsarten betreffe, seien die in den Randnummern 42 und 43 des Urteils Francovich aufgestellten Grundsätze einzuhalten. Die Firma Rawlings trägt insbesondere zu ihrem Antrag auf erhöhten Schadensersatz (exemplary damages) vor, die Verneinung der Möglichkeit, bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht einen solchen Schadensersatz zu erlangen, bei gleichzeitiger Bejahung dieser Möglichkeit bei bestimmten Verletzungen des englischen Rechts widerspreche dem Erfordernis, daß Ansprüche, die aufgrund des Gemeinschaftsrechts geltend gemacht werden könnten, nicht ungünstiger behandelt werden dürften als ähnliche Klagen, die nationales Recht beträfen.

29. Die *Firma Rawlings* schlägt folgende Antworten auf die in der Rechtssache C-48/93 gestellten Fragen vor:

1. Wenn das Recht eines Mitgliedstaats unter Verstoß gegen die Artikel 5, 7, 52 und

221 EWG-Vertrag in bezug auf die Eigentümer und Manager von Fischereifahrzeugen sowie die Anteilseigner und Geschäftsführer von Gesellschaften, die Eigentümer oder Manager dieser Fahrzeuge sind, Voraussetzungen enthält, die rechtswidrig Bürger von Mitgliedstaaten nach ihrer Staatsangehörigkeit unmittelbar oder mittelbar diskriminieren, ist der betreffende Mitgliedstaat grundsätzlich verpflichtet, für Schäden, die aus der rechtswidrigen Diskriminierung entstanden sind, Ersatz zu leisten.

2. Mangels anwendbarer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften haben die zuständigen nationalen Gerichte über solche Schadensersatzklagen gemäß dem vorstehenden Grundsatz zu entscheiden, im übrigen aber gemäß den materiellen und formellen Voraussetzungen, die nach dem nationalen Recht für gleichartige, sich aus der internen Rechtsordnung des Staates ergebende Klagen bestehen. Diese Voraussetzungen dürfen jedoch nicht so ausgestaltet sein, daß es praktisch unmöglich gemacht oder außergewöhnlich erschwert wird, für Schäden, die tatsächlich infolge der unrechtmäßigen Maßnahmen erlitten wurden, wirksam einen Ersatz zu erhalten.

3. Wenn nach dem Recht eines Mitgliedstaats die Möglichkeit einer zusätzlichen Zubilligung von Schadensersatz im Hinblick auf unzumutbar belastendes, willkürliches oder verfassungswidriges Verhalten der öffentlichen Gewalt besteht, haben die nationalen Gerichte gleichartigen Schutz zu gewährleisten, wenn das fragliche Verhalten gegen einen tragenden Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstößt. Hierbei ist zu beachten,

i) daß die u. a. in den Artikeln 7, 52 und 221 EWG-Vertrag zum Ausdruck kommende Regel, daß die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist, einen der tragenden Grundsätze darstellt, auf denen die Gemeinschaft beruht, und den einzelnen schützen soll. Die Mißachtung dieses wesentlichen Grundsatzes ist stets als so schwerwiegend anzusehen wie die ähnlicher fundamentaler Vorschriften einer nationalen Verfassung oder ihrer Entsprechung;

und

ii) daß es einen schweren Verstoß gegen den tragenden Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit darstellt, der eine der wesentlichen Grundlagen der Gemeinschaft ist, wenn ein Mitgliedstaat nicht umgehend wirksame Schritte unternimmt, um einen Beschluß des Gerichtshofes durchzuführen.

30. Die *dänische Regierung* trägt vor, die Begründung des Urteils Francovich sei dahin auszulegen, daß dieses Urteil einen allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz aufstelle, der besage, daß die Mitgliedstaaten die Schäden ersetzen müßten, die Einzelpersonen durch die Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstünden. Die formellen und materiellen Voraussetzungen der Schadensersatzklagen richteten sich nach dem nationalen Zivilrecht, sofern der Schadensersatz nicht illusorisch gemacht werde. Es sei jedoch nicht gerechtfertigt, daß die Mitgliedstaaten einer strengeren Haftung

unterworfen werden könnten als die, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Artikel 215 EWG-Vertrag für die Gemeinschaftsorgane festgelegt habe. Diese Rechtsprechung verlange das Vorliegen eines Verschuldens in dem Sinne, daß die Haftung nur durch eine „hinreichend qualifizierte Verletzung" einer höherrangigen Vorschrift zum Schutz der einzelnen sowie durch eine „offenkundige und erhebliche" Verkennung der Grenzen der Ausübung seiner Befugnisse durch das betreffende Organ ausgelöst werde.

31. Die *dänische Regierung* beschränkt sich darauf, zu grundsätzlichen Fragen Stellung zu nehmen, ohne Antworten auf die dem Gerichtshof gestellten Fragen vorzuschlagen.

32. Die *deutsche Regierung* führt aus, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe keinen allgemeinen Haftungstatbestand für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht begründen wollen. Die Mitgliedstaaten hätten im Rahmen der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht keine sich darauf beziehende Regelung getroffen. Die Neufassung des Artikels 171 EWG-Vertrag sehe lediglich vor, daß gegen Mitgliedstaaten, die nicht die sich aus einem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Konsequenzen zögen, Zwangsgelder verhängt werden könnten. Eine Ergänzung des Gemeinschaftsrechts durch Richterrecht, die über die Grenzen der zulässigen Lückenausfüllung hinausginge, wäre nach Auffassung der Bundesregierung mit der nach dem Vertrag vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie dem Grundsatz der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts nicht vereinbar. Die zur Gesetzgebung berufenen Organe, insbesondere der Rat und das Parlament, dürften bei der Einführung eines allgemeinen Entschädigungsanspruchs, der einer demokratischen Legitimation bedürfe, nicht ausgeschlossen werden. Außerdem bedürfe ein solcher Grundsatz einer Änderung des Vertrages, die finanzielle Auswirkungen habe, die ebenfalls der Zustimmung der nationalen Parlamente bedürften.

Das Urteil Francovich betreffe nur die Sanktionierung von nicht unmittelbar anwendbaren Bestimmungen, da der Gerichtshof eine Lücke im Rechtsschutzsystem habe schließen wollen. Soweit ein Erfüllungsanspruch zur Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen gegeben sei, bestehe keine Notwendigkeit, einen Entschädigungsanspruch einzuräumen. Aus diesem Grund nimmt die deutsche Regierung zu den Vorabentscheidungsfragen lediglich hilfsweise Stellung. Hinsichtlich der Voraussetzungen des Schadensersatzes müsse auf die Voraussetzungen verwiesen werden, die im Urteil Francovich aufgestellt seien, sowie auf weitere formelle und materielle Voraussetzungen, die sich sowohl aus dem Gemeinschaftsrecht (Rechtsprechung zu Artikel 215 EWG-Vertrag) als auch dem nationalen Recht ergäben, und zwar in den vom Gerichtshof in Randnummer 43 des Urteils Francovich aufgezeigten Grenzen. Insbesondere stelle das Erfordernis des Beweises eines Verschuldens in dem Sinne, daß es notwendig sei, zu beweisen, daß der Staat vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt habe, eine grundsätzlich zulässige materielle Voraussetzung des Entschädigungsanspruchs dar. Jedenfalls könne keine Verpflichtung bestehen, für Schäden Ersatz zu leisten, die vor Erlaß des vorgenannten Urteils des Gerichtshofes vom 12. März 1987 (Kommission/Deutschland) entstanden seien, das den Mitgliedstaat lediglich verpflichte, die Verletzung des Vertrages ex nunc abzustellen.

33. Die *deutsche Regierung* schlägt vor, die in der Rechtssache C-46/93 gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Wenn ein formelles innerstaatliches Parlamentsgesetz wie die §§ 9 und 10 des deutschen BierStG nicht an eine unmittelbar anwendbare Norm des Gemeinschaftsrechts wie Artikel 30 EWG-Vertrag angepaßt wurde, so besteht keine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung des Mitgliedstaats zum Ersatz der Schäden, die einzelnen dadurch entstanden sind.

Hilfsweise:

2. Die nationale Rechtsordnung kann den gemeinschaftsrechtlichen Entschädigungsanspruch sowohl hinsichtlich der Haftungsbegründung als auch hinsichtlich der Haftungsfolgen sowie des Verfahrens den gleichen Beschränkungen unterwerfen wie bei einem Verstoß eines innerstaatlichen Gesetzes gegen höherrangiges innerstaatliches Recht, soweit diese Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sind, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen.

3. Die nationale Rechtsordnung kann den gemeinschaftsrechtlichen Entschädigungsanspruch davon abhängig machen, daß auf seiten des Mitgliedstaats ein Verschulden vorliegt, wobei diese Voraussetzung nicht so ausgestaltet werden darf, daß der Entschädigungsanspruch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.

4. a) Eine gemeinschaftsrechtliche Entschädigungspflicht kann nach Maßgabe der nationalen Rechtsordnung in ihrem Umfang begrenzt werden, solange sie eine wirksame Sanktion zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts darstellt.

b) Der gemeinschaftsrechtliche Entschädigungsanspruch gebietet regelmäßig nicht die Wiedergutmachung solcher Schäden, die bereits entstanden waren, bevor ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht durch Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften festgestellt worden ist.

Für den Fall der Bejahung der Fragen 1 und 4 b beantragt die deutsche Regierung hilfsweise,

festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland wegen des Verstoßes der §§ 9 und 10 BierStG gegen Artikel 30 EWG-Vertrag nur für solche Schäden haftet, die nach dem Erlaß des vorliegenden Urteils eingetreten sind, sofern die Geschädigten nicht

zuvor Klage erhoben oder entsprechende Rechtsbehelfe eingelegt haben.

34. Nach Auffassung der *deutschen Regierung* ist auf die erste dem Gerichtshof vom Divisional Court vorgelegte Vorabentscheidungsfrage dieselbe Antwort zu geben wie auf die erste Frage des Bundesgerichtshofs. Zur zweiten Frage des Divisional Court meint die deutsche Regierung, der Umfang des zu leistenden Schadensersatzes sei nach nationalen Rechtsregeln zu bestimmen, soweit diese es nicht praktisch unmöglich machten oder übermäßig erschwerten, eine Entschädigung zu erlangen.

35. Die *griechische Regierung*, die keinen Schriftsatz beim Gerichtshof eingereicht, aber mündliche Erklärungen abgegeben hat, ist der Auffassung, daß der unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht (Randnr. 41 des Urteils Francovich) gestützte Grundsatz der Entschädigung, um wirksam zu sein, die Beseitigung aller Konsequenzen, die sich aus der Verletzung des Gemeinschaftsrechts ohne Unterschied ergäben, sowie den vollständigen Schutz der Rechte der einzelnen sicherstellen müsse. Was die Voraussetzungen der Entschädigung betrifft, meint die griechische Regierung, sie dürften sich nicht grundlegend von den im Urteil Francovich aufgeführten Voraussetzungen unterscheiden. Die Verfahrensvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Ausübung des Gemeinschaftsrechts nicht verhindern oder besonders erschweren dürften, könnten nicht die Bedingungen betreffen, die zur Schadensersatzpflicht führten, sondern müßten sich auf bestimmte Probleme wie die Fragen des Schadensumfangs oder der Aufteilung der Haftung beschränken. Die Voraussetzungen für die Entschädigung, die von der Rechtsprechung in Fällen aufgestellt worden seien, in denen die Haftung der Gemeinschaft gemäß Artikel 215 EG-Vertrag eingreife, insbesondere das Erfordernis des Beweises einer offensichtlichen und hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm, seien im Zusammenhang mit der Haftung der Mitgliedstaaten nicht erheblich, da eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts nicht leicht festzustellen sei. Die griechische Regierung fügt hinzu, zur Begründung der Haftung genüge es, daß eine objektive Verletzung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts vorliege. Es müsse Ersatz sowohl für Vermögensschäden als auch für entgangenen Gewinn geleistet werden. Abschließend vertritt die griechische Regierung die Auffassung, eine zeitliche Begrenzung des Schadensersatzanspruchs dürfe nur aufgrund eines Urteils des Gerichtshofes erfolgen.

36. Die *spanische Regierung* führt aus, der Grundsatz der Vermögenshaftung der Mitgliedstaaten, einschließlich des Gesetzgebers, sei vom Gerichtshof anerkannt worden. Zu den Voraussetzungen des Schadensersatzes habe der Gerichtshof auf die nationalen Rechtsordnungen verwiesen. Insoweit mache die extreme Unterschiedlichkeit der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erforderlich, da die Anwendung des Grundsatzes der Inländerbehandlung nicht ausreiche. Der Umfang dieser Haftung müsse im Einzelfall geprüft werden; auf jeden Fall seien Natur und Tragweite der schadensbegründenden Maßnahme, der verursachte Schaden und die Kausalität zwischen der Maßnahme und dem erlittenen Schaden zu berücksichtigen.

37. Die *spanische Regierung* ersucht den Gerichtshof, die Vorabentscheidungsfragen im Sinne der von ihr eingereichten Erklärungen zu beantworten.

38. Die *französische Regierung* vertritt die Auffassung, daß die Handlungen oder Unterlassungen des Gesetzgebers nicht von einer allgemeinen Schadensersatzpflicht ausgenommen werden dürften, daß jedoch die Schwierigkeiten, die dazu geführt hätten, daß die Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen, berücksichtigt werden müßten. Wenn die vom innerstaatlichen Recht aufgestellten Voraussetzungen für den Schadensersatz den Gemeinschaftsgrundsatz der Entschädigung völlig wirkungslos machten, seien diese Voraussetzungen nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Der Gerichtshof könne Voraussetzungen aufstellen, die sich denen annäherten, die er gemäß Artikel 178 EWG-Vertrag aufgestellt habe, müsse sich jedoch an den Begriff „Verletzung des Gemeinschaftsrechts" halten, ohne die nationalen Gerichte dazu zu zwingen, eine solche Verletzung als „schuldhaft" zu qualifizieren. Was die einzelnen Entschädigungsarten betrifft, weist die französische Regierung darauf hin, daß der Gerichtshof Ersatz für entgangenen Gewinn zugelassen habe. Schließlich könne eine Schadensersatzpflicht erst von dem Zeitpunkt an bestehen, zu dem eine klare Verletzung vorliege. Diese Frage müsse somit im Einzelfall vom nationalen Gericht geprüft werden.

39. Die *französische Regierung* schlägt folgende Antworten auf die in der Rechtssache C-46/93 gestellten Fragen vor:

1. Der vom Gerichtshof entwickelte Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die den einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind, kann auch dann gelten, wenn ein solcher Verstoß darin besteht, daß ein formelles Parlamentsgesetz nicht an die Normen des Gemeinschaftsrechts angepaßt wird.

2. Durch die nationale Rechtsordnung kann nicht bestimmt werden, daß ein etwaiger Entschädigungsanspruch den gleichen Beschränkungen unterliegt wie bei einem Verstoß eines innerstaatlichen Gesetzes gegen verfassungsrechtliche Vorschriften, wenn die Unterwerfung unter diese Erfordernisse zur Folge hat, daß dem Grundsatz der Entschädigungspflicht jede Wirkung genommen wird.

3. Die nationalen Gerichte können in Fällen wie den beiden Rechtsstreitigkeiten, die dem Gerichtshof vorgelegt worden sind und in denen der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nicht mit der Frage der Nichtumsetzung einer Richtlinie in Zusammenhang steht, einen Entschädigungsanspruch von der Voraussetzung abhängig machen, daß es sich um einen qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht handelt, daß der Schaden über das Risiko hinausgeht, das eine Betätigung in dem betreffenden Wirtschaftszweig mit sich bringt, und daß er gegebenenfalls einen besonderen Charakter hat.

4. a) Die Entschädigungspflicht kann sämtliche Schäden betreffen, für die der Kläger nachgewiesen hat, daß sie unmittelbar aus dem festgestellten Verstoß resultieren.

b) Die Entschädigungspflicht kann sich auf den Ersatz von Schäden erstrecken, die vor Verkündung des Vertragsverletzungsurteils entstanden sind. Aufgrund des Begriffes des „qualifizierten Verstoßes" kann ein nationales Gericht jedoch der Ansicht sein, daß diese Voraussetzung erst erfüllt ist, wenn der Gerichtshof das Vertragsverletzungsurteil

oder ein Urteil erlassen hat, das die Gemeinschaftsvorschriften, deren Verletzung geltend gemacht wird, klar auslegt, und kann entscheiden, daß der Anspruch auf Ersatz des Schadens erst am Tag der Verkündung dieses Urteils entsteht.

40. Die *französische Regierung* ist der Ansicht, daß die Antworten, die sie dem Gerichtshof auf die ersten drei Fragen des Bundesgerichtshofs vorschlägt, es ermöglichen werden, die erste Frage des Divisional Court zu beantworten. Die von ihr vorgeschlagene Antwort auf die vierte Frage des Bundesgerichtshofs werde es ermöglichen, die zweite Frage des Divisional Court zu beantworten.

41. Die *irische Regierung* bemerkt in erster Linie, die Frage des Schadensersatzes für die Verletzung einer unmittelbar anwendbaren Vorschrift des Gemeinschaftsrechts durch einen Mitgliedstaat falle unter das innerstaatliche Recht, vorausgesetzt, die Entschädigung nach Gemeinschaftsrecht werde nicht ungünstiger gehandhabt als diejenige der vergleichbaren Entschädigungen nach innerstaatlichem Recht und die materiellen und formellen Voraussetzungen seien nicht geeignet, die Entschädigung unmöglich zu machen oder sehr zu erschweren. Der Schadensersatzanspruch habe im Grunde die Funktion eines hilfsweisen Schutzes, insbesondere bei Verstößen gegen Gemeinschaftsvorschriften ohne unmittelbare Wirkung, wie dies der Fall der im Urteil Francovich genannten Vorschriften der Richtlinie sei. Die irische Regierung weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten im Rahmen der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht keine Vorschrift über die allgemeine Haftung erlassen hätten. Die Neufassung des Artikels 171 EWG-Vertrag sehe lediglich Zwangsgelder gegen Mitgliedstaaten vor, die die Urteile des Gerichtshofes nicht durchführten. Die irische Regierung gibt hilfsweise Erklärungen für den Fall ab, daß der Gerichtshof entscheidet, daß die Schadensersatzpflicht der Gemeinschaft auch aufgrund der Verletzung einer unmittelbar anwendbaren Vorschrift besteht. In diesem Fall seien hinsichtlich der Voraussetzungen des Schadensersatzes die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 215 EWG-Vertrag sowie die innerstaatliche Rechtsprechung zu berücksichtigen.

42. Die *irische Regierung* schlägt folgende Antwort auf die in den beiden Rechtssachen gestellten Vorabentscheidungsfragen vor:

a) Die Frage der Schadensersatzpflicht eines Mitgliedstaats wegen eines Verstoßes gegen eine unmittelbar geltende gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, der diesem Staat zuzurechnen ist, bestimmt sich nach nationalem Recht, sofern dieses Recht den gemeinschaftsrechtlichen Anspruch nicht ungünstiger behandelt als einen vergleichbaren Anspruch nach nationalem Recht und sofern die im nationalen Recht festgelegten formellen und materiellen Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sind, daß sie es für den geschädigten

Kläger unmöglich machen oder übermäßig erschweren, eine Entschädigung zu erlangen.

Hilfsweise:

b) Wenn und soweit nach dem Gemeinschaftsrecht von einem Mitgliedstaat Schadensersatz wegen Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht verlangt werden kann, gelten sowohl die formellen als auch die materiellen Voraussetzungen, die im nationalen Recht für Schadensersatz niedergelegt sind (einschließlich der Schadenskategorien, Fragen des Zinses, erhöhten Schadensersatzes usw.), sofern diese Voraussetzungen nicht ungünstiger sind als bei ähnlichen Klagen nach nationalem Recht und nicht so ausgestaltet sind, daß sie es übermäßig erschweren oder praktisch unmöglich machen, Schadensersatz zu erlangen.

43. Die *niederländische Regierung* hält nicht für erwiesen, daß der vom Gerichtshof im Urteil Francovich entwickelte Grundsatz der Entschädigung ganz einfach auf einen Fall übertragen werden könne, der den Erlaß gemeinschaftsrechtswidriger Rechtsvorschriften durch den nationalen Gesetzgeber betreffe. Dem Entschädigungsanspruch komme grundsätzlich die Rolle eines hilfsweisen Schutzes zu, insbesondere in Fällen des Verstoßes gegen Gemeinschaftsvorschriften ohne unmittelbare Wirkung, wie dies bei den Vorschriften der im Urteil Francovich erwähnten Richtlinie der Fall sei. Im Fall unmittelbar anwendbarer Vorschriften (Artikel 30 und 52 EWG-Vertrag) stünden den einzelnen grundsätzlich innerstaatliche Rechtswege offen, die es ermöglichten, ihre Einhaltung zu erreichen. Die niederländische Regierung weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten anläßlich der Formulierung des Vertrages über die Europäische Union die Frage der effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts erörtert hätten und daß das Ergebnis der Verhandlungen eine Änderung des Artikels 171 EWG-Vertrag gewesen sei. Wenn der Grundsatz der Entschädigung im vorliegenden Fall angewandt würde, könnten die vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Artikel 215 EWG-Vertrag entwickelten Voraussetzungen als Bezugsrahmen nützlich sein. Das nationale Gericht könne sich jedoch auf das innerstaatliche Recht stützen und in den Grenzen der Randnummer 43 des Urteils Francovich eine strengere Regelung anwenden.

44. Die *niederländische Regierung* beschränkt sich in ihren Erklärungen darauf, eine Reihe Überlegungen vorzutragen, ohne konkrete Antworten auf die dem Gerichtshof gestellten Fragen vorzuschlagen.

45. Die *britische Regierung* trägt vor, im Fall von Maßnahmen des Gesetzgebers, der die Aufgabe habe, widerstreitende Interessen zu bewerten, sei, wenn eine Verletzung unmittelbar anwendbarer Vorschriften des Vertrages festgestellt werde, die Frage der Haftung für den Erlaß solcher normativen Maßnahmen nur dann eine Frage des Gemeinschaftsrechts, wenn folgende Voraussetzungen

erfüllt seien: 1. Die verletzte Vertragsvorschrift sei eine höherrangige Rechtsnorm zum Schutz der einzelnen; 2. die Verletzung dieser Vorschrift sei hinreichend qualifiziert, da die aufrechterhaltenen Maßnahmen unter offenkundiger und erheblicher Verletzung der dem Mitgliedstaat durch den Vertrag auferlegten Verpflichtungen erlassen oder aufrechterhalten worden seien; 3. es bestehe eine unmittelbare Kausalität zwischen der Verletzung der dem Staat obliegenden Pflichten und dem von den einzelnen, denen die fragliche Vertragsvorschrift Rechte verliehen habe, erlittenen Schaden.

46. Die *britische Regierung* schlägt folgende Antworten auf die gestellten Fragen vor:

— In der Rechtssache C-48/93:

1. Wenn ein Mitgliedstaat Rechtsvorschriften erläßt und dabei gesetzgeberisches Ermessen ausübt, haftet er nach dem Gemeinschaftsrecht in bezug auf solche Rechtsvorschriften, die später für mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar erklärt werden, nur dann für Schäden, wenn ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine höherrangige, den einzelnen schützende Rechtsnorm vorlag, bei dem der betreffende Staat seine Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsverträgen erheblich und offenkundig mißachtet hat. Wenn

i) der Gesetzgeber eines Mitgliedstaats Gesetzesvorschriften in bezug auf Staatsangehörigkeit, Domizil und Aufenthaltsort der Eigentümer und Manager von Fischereifahrzeugen sowie der Anteilseigner und Geschäftsführer von Gesellschaften, die Eigentümer oder Manager dieser Fahrzeuge sind, erlassen hat, die am 1. Dezember 1988 in Kraft traten, und

ii) dieser Mitgliedstaat dem Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes in der Rechtssache 246/89 R (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1989, 3125) sowie dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 221/89 (Factortame u. a., Slg. 1991, I-3905) nachgekommen ist,

ist der Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht nicht schadensersatzpflichtig.

2. Wenn ein Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet ist, einzelne zu entschädigen, die infolge von Rechtsvorschriften, die später für mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar erklärt werden, Schaden erleiden, richten sich die materiellen und formellen Voraussetzungen für Schadensersatz mangels gemeinschaftlicher

Vorschriften nach nationalem Recht, sofern diese Voraussetzungen nicht ungünstiger sind als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und nicht so ausgestaltet sind, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen.

3. Die Antwort auf diese Frage ist die gleiche wie die Antwort auf Frage 1.

4. Die Antwort auf diese Frage ist die gleiche wie die Antwort auf Frage 2.

— In der Rechtssache C-46/93:

1. Nach dem Gemeinschaftsrecht haftet ein Mitgliedstaat wegen Nichtanpassung von Rechtsvorschriften, die mit der Ausübung eines gesetzgeberischen Ermessens verbunden sind, für Schäden, wenn ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine höherrangige, den einzelnen schützende Rechtsnorm vorliegt, bei dem der betreffende Staat seine Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsverträgen erheblich und offenkundig mißachtet hat.

2. Wenn ein Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet ist, einzelne zu entschädigen, die deshalb einen Schaden erleiden, weil der Staat Rechtsvorschriften, die nach ihrem Erlaß für mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar erklärt werden, nicht angepaßt hat, richten sich die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung von Schadensersatz mangels gemeinschaftlicher Vorschriften nach nationalem Recht, sofern diese Voraussetzungen nicht ungünstiger sind als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und nicht so ausgestaltet sind, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen.

47. Die *Kommission* trägt vor, daß die Mitgliedstaaten allgemein, jedenfalls aber in den Fällen der Ausgangsverfahren, die zu entscheiden seien, durch Gemeinschaftsrecht daran gehindert seien, den Entschädigungsanspruch bei Verletzungen des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich und uneingeschränkt Restriktionen zu unterwerfen, die nach nationalem Recht allgemein für das Verhalten des Gesetzgebers vorgesehen seien. Hinsichtlich der Voraussetzungen des Schadensersatzanspruchs ist die Kommission der Auffassung, daß auf die nationalen Rechtsvorschriften in den im Urteil Francovich aufgestellten Grenzen abzustellen sei und daß auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 215 EWG-Vertrag Bezug genommen werden könne. Die Modalitäten der Berechnung des Schadens ergäben sich aus dem Recht der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Erfüllung der Mindestanforderungen, die in der Rechtsprechung zu Artikel 215 EWG-Vertrag aufgestellt worden seien. Die Schadensersatzpflicht bestehe von dem Zeitpunkt an, zu dem die Behörden hätten wissen müssen, ohne sich auf einen entschuldbaren Irrtum berufen zu können, daß sie innerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts tätig würden und daß sie gegen von diesem verliehene Rechte verstießen.

48. Die *Kommission* schlägt vor, auf die gestellten Fragen wie folgt zu antworten:

— In der Rechtssache C-46/93:

1. Ein Mitgliedstaat hat die Schäden zu ersetzen, die den einzelnen dadurch entstehen, daß in eine vom Gemeinschaftsrecht gewährte Rechtsposition von seinen Organen eingegriffen wird, und zwar auch dann, wenn dieser Eingriff darauf beruht, daß ein förmliches Gesetz nicht an das Gemeinschaftsrecht angepaßt wurde.

2. Es ist beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts Sache der Mitgliedstaaten, die näheren materiellen Voraussetzungen für einen solchen Entschädigungsanspruch festzulegen. Die diesbezüglichen nationalen Vorschriften dürfen dabei nicht ungünstiger gestaltet sein als jene, die für entsprechende rein innerstaatlich geschützte Rechtspositionen gelten. Sie dürfen zudem den Rechtsschutz nicht dadurch praktisch unmöglich machen oder übermäßig verkürzen, daß sie bei Eingriffen in gemeinschaftsrechtliche Positionen Beschränkungen vorsehen, die im nationalen Rahmen nur für gesetzgeberisches Verhalten gelten.

3. Das Gemeinschaftsrecht steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach welcher der Entschädigungsanspruch von Verschuldenselementen abhängig gemacht wird, sofern die Haftungsregelung insgesamt den Mindeststandard nicht unterschreitet, der nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag für Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane mit allgemeiner Wirkung gilt.

4. Der nach Gemeinschaftsrecht gebotene effektive Rechtsschutz wird übermäßig verkürzt, wenn die Entschädigungspflicht auf den Ersatz von Schäden an bestimmten individuellen Rechtsgütern, beispielsweise dem Eigentum, beschränkt würde. Dies gilt ebenfalls für den Fall, daß eine nationale Haftungsregelung die Berücksichtigung des entgangenen Gewinns allgemein ausschließt, obwohl er genügend substantiiert ist.

5. Der nach Gemeinschaftsrecht gebotene effektive Rechtsschutz wird auch dann übermäßig verkürzt, wenn die Entschädigung davon abhängig gemacht wird, daß die Rechtsverletzung zuvor in einem Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag förmlich festgestellt wurde.

— In der Rechtssache C-48/93:

1. Ein Mitgliedstaat hat die Schäden zu ersetzen, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß von seinen Organen in eine vom Gemeinschaftsrecht gewährte Rechtsposition

eingegriffen wird, und zwar auch dann, wenn dieser Eingriff sich aus dem Erlaß eines Gesetzes ergibt.

2. Es ist beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts Sache der Mitgliedstaaten, die näheren Voraussetzungen für einen solchen Entschädigungsanspruch festzulegen. Die diesbezüglichen nationalen Vorschriften sollten allerdings ohne Diskriminierung angewandt werden. Sie dürfen zudem den Rechtsschutz nicht dadurch praktisch unmöglich machen oder übermäßig verkürzen, daß sie bei Eingriffen in gemeinschaftsrechtlich geschützte Rechtspositionen Restriktionen anwenden, die im nationalen Rahmen nur für gesetzgeberisches Verhalten gelten.

3. Das Gemeinschaftsrecht steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach welcher der Entschädigungsanspruch von Verschuldenselementen abhängig gemacht wird, sofern die Haftungsregelung insgesamt den Mindeststandard nicht unterschreitet, der nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag für Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane mit allgemeiner Wirkung gilt.

4. Es ist beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts Sache der Mitgliedstaaten, die Vorschriften zur Regelung von Schadensersatz und Zinsen festzulegen. Die diesbezüglichen nationalen Vorschriften sollten allerdings ohne Diskriminierung angewandt werden und sollten diesen Rechtsschutz nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig verkürzen. Soweit nationales Recht besonderen oder erhöhten Schadensersatz zuerkennt, dürfen die diesbezüglichen Vorschriften im Fall des Eingriffs in gemeinschaftsrechtlich geschützte Rechtspositionen nur ohne Diskriminierung angewandt werden.

B — *Anwendbarkeit des Grundsatzes der Staatshaftung auf Handlungen des Gesetzgebers (erste Frage in der Rechtssache C-46/93 und in der Rechtssache C-48/93)*

49. *Alle Beteiligten* bejahen die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Staatshaftung auf den nationalen Gesetzgeber (die Voraussetzungen, unter denen diese Möglichkeit bejaht wird, werden unten unter C und D zusammengefaßt).

50. Die *Brasserie du pêcheur SA* trägt vor, jede Unsicherheit sei durch das Urteil Francovich beseitigt, denn der Gerichtshof treffe keinerlei Unterscheidung im Hinblick auf die Funktion der Staatsorgane, die für die Verletzung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich seien. In diesem Urteil werde die Verletzung der Italienischen Republik zugeordnet, während sie sich aus einem Fehler des italienischen Gesetzgebers ergebe. Dieser Gesichtspunkt dränge sich um so mehr auf, als jede andere Lösung zu Verzerrungen des Rechtsschutzes führen und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in der Gemeinschaft in Gefahr bringen würde.

51. Die *Firmen Factortame u. a.* und *Rawlings* führen aus, für den betroffenen Bürger bedeute es häufig keinen Unterschied, ob die Rechtswidrigkeit in primärem Recht oder in abgeleitetem Recht enthalten sei, das entsprechend den an die Exekutive delegierten Zuständigkeiten erlassen worden sei, oder ob sie in einer schlichten Ausübung dieser Befugnisse enthalten sei. Eine rechtswidrige Handlung sei unabhängig von der Art ihres Erlasses und dem Umfang der politischen Unterstützung, die sie genieße, rechtswidrig.

52. Die *französische Regierung* führt dazu aus, das Eingreifen oder Nichtanpassen eines Gesetzes, das die Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht in keiner Weise präjudiziere, rechtfertige als solches keine allgemeine Befreiung von jeder Schadensersatzpflicht.

53. Die *Kommission* vertritt die Auffassung, Rechtsverletzungen von der Art derjenigen, die den Mitgliedstaaten in den beiden Rechtssachen, um die es hier gehe, vorgeworfen würden, beträfen in Wirklichkeit nicht die Ausübung nationaler Gesetzgebungshoheit im Sinne des klassischen Verfassungsverständnisses, sondern die Nichtbeachtung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts. Es sei im Hinblick auf die allen Organen der Mitgliedstaaten obliegende Pflicht zur Beachtung dieses Vorrangs nicht sachgerecht, den Entschädigungsanspruch Restriktionen zu unterwerfen, die im nationalen Recht für die Ausübung gemeinschaftsrechtlich ungebundener Gesetzgebungshoheit entwickelt worden seien. Diese Unterwerfung unter die Ziele des Gemeinschaftsrechts kennzeichneten den Gesetzgeber funktionell, d. h. nicht hinsichtlich der Stellung des Gesetzgebers gegenüber der Verfassung, sondern der der Exekutive bei Erlaß von allgemeinen Durchführungsmaßnahmen für Gesetze.

C — *Voraussetzungen der Staatshaftung (zweite Frage in der Rechtssache C-46/93 und erste Frage in der Rechtssache C-48/93)*

54. Die *deutsche* und die *irische Regierung* haben zu den Voraussetzungen der Anwendung des Grundsatzes der Staatshaftung nur hilfsweise Erklärungen abgegeben, da sie der Auffassung sind, daß der vom Gerichtshof im Urteil Francovich aufgestellte Gemeinschaftsgrundsatz nur die Sanktionierung von nicht unmittelbar anwendbaren Vorschriften betreffe.

55. Die *Brasserie du pêcheur SA*, die *dänische*, die *deutsche*, die *spanische*, die *niederländische* und die *britische Regierung* sowie die *Kommission* tragen vor, im Urteil Francovich habe der Gerichtshof nicht ein universelles, vollständiges und abgeschlossenes System hinsichtlich der Voraussetzungen des Schadensersatzanspruchs aufstellen wollen. Ganz im Gegenteil habe der Gerichtshof mangels einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene auf die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestehenden materiellen und formellen Voraussetzungen verwiesen. Gleichwohl habe er zwei Grenzen festsetzen wollen. Die erste Anforderung, die das Gemeinschaftsrecht stelle, sehe vor, daß die von den nationalen Rechtsvorschriften festgesetzten Kriterien nicht weniger günstig sein dürften als die, die für ähnliche national geregelte Fälle gälten. Das zweite Erfordernis gehe dahin, daß diese Kriterien nicht so ausgestaltet werden dürften, daß sie es praktisch

unmöglich machen oder übermäßig erschweren würden, die Entschädigung zu erlangen (Randnrn. 42 und 43 des Urteils Francovich).

56. *Alle Regierungen* und die *Kommission* sind der Auffassung, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 178 und 215 EWG-Vertrag ganz oder teilweise angewandt werden könnte, um die Haftung der Mitgliedstaaten zu bestimmen. Im Fall normativer Maßnahmen, die wirtschaftspolitische Entscheidungen in Bereichen, in denen ein weites Ermessen bestehe, beinhalteten, dürfte die Haftung der Mitgliedstaaten ebenso wie die der Gemeinschaftsorgane nur ausgelöst werden, wenn der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht „qualifiziert", d. h. „offenkundig und erheblich" sei. Die dänische, deutsche, niederländische und britische Regierung fügen hinzu, die Gemeinschaftsregelung über die Haftung der Mitgliedstaaten dürfe keinesfalls strenger sein als die für die Gemeinschaftsorgane vorgesehene Regelung.

Die *Firma Factortame u. a.* und *Rawlings* sind dagegen der Meinung, die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Artikeln 178 und 215 EWG-Vertrag sei für die Feststellung der Haftung eines Mitgliedstaats nicht anwendbar. Jedenfalls genüge Teil II des Merchant Shipping Act 1988 ohne weiteres den Voraussetzungen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Gemeinschaftsvorschriften aufgestellt worden seien.

57. Die *dänische*, die *spanische*, die *französische*, die *irische* und die *niederländische* Regierung sowie die *Kommission* tragen vor, ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht sei „offenkundig", entweder wenn die Gemeinschaftsvorschriften, die verletzt worden seien, selbst klar seien oder wenn der Gerichtshof sie anläßlich einer Vorabentscheidungsfrage oder eines Vertragsverletzungsverfahrens geklärt habe, insbesondere aber wenn der Gerichtshof zuvor die Unvereinbarkeit der fraglichen innerstaatlichen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht festgestellt habe. Gleichwohl genüge das bloße Vorliegen eines Urteils des Gerichtshofes, in dem die Unvereinbarkeit festgestellt werde, allein nicht, um die Staatshaftung zu begründen; andererseits sei es nicht erforderlich, daß die Rechtsverletzung Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage gewesen sei.

Die *dänische* und die *britische Regierung* sowie die *Kommission* führen aus, in Fällen, in denen nationale Rechtsvorschriften einer Vorschrift des EWG-Vertrags widersprächen, sei die Frage der Zurechenbarkeit zum Staat sehr schwierig, weil ständig neue Auslegungsfragen aufgeworfen würden. Wenn eine Unsicherheit bezüglich der Auslegung bestehe und der Mitgliedstaat eine Entscheidung nach vernünftigem Ermessen treffe, so erscheine es unvernünftig, den Mitgliedstaat haftbar zu machen, wenn festgestellt werde, daß das Gemeinschaftsrecht der betreffenden nationalen Rechtsvorschrift oder Verwaltungspraxis entgegenstehe. Unverschuldete Rechtsirrtümer dürften nicht zur Haftung führen.

58. Die *deutsche Regierung* macht in der Rechtssache C-46/93 geltend, hinsichtlich der Vereinbarkeit der §§ 9 und 10 BierStG mit Artikel 30 EWG-Vertrag sei die Sachlage

keinesfalls eindeutig gewesen. Vielmehr habe der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 178/84 den Rechtsstreit zum Anlaß genommen, den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag im Lebensmittelrecht grundlegend neu zu bestimmen und Verfahrensregeln für die Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln mit nicht zugelassenen Zusatzstoffen festzulegen. Die Bundesrepublik habe mithin keineswegs bewußt und vorsätzlich eine eindeutige und klare Regel des Gemeinschaftsrechts verletzt. Da Artikel 30 EWG-Vertrag unmittelbar anwendbar sei, hätte sie diese Rechte vor den nationalen Gerichten geltend machen können. Wenn sie dies nicht getan habe, so offensichtlich deshalb, weil ursprünglich weder die Kommission noch die Klägerin vermutet hätten, daß die fraglichen deutschen Rechtsvorschriften eindeutig gegen Artikel 30 verstießen.

Die *Kommission* führt aus, das Verbot der Bezeichnung „Bier" für nicht nach dem Reinheitsgebot gebrautes Bier und das Verbot der Einfuhr von Bier mit Zusatzstoffen seien getrennt zu prüfen. Hinsichtlich der Verkaufsbezeichnung scheine es, daß die deutschen Behörden unter Berücksichtigung einer einschlägigen ständigen Rechtsprechung hätten wissen müssen, daß ein von einem solchen Verbot herrührendes Einfuhrhemmnis gemeinschaftsrechtlich nicht zu rechtfertigen sei. Hingegen sei hinsichtlich des Verkehrsverbots für Bier, das Zusatzstoffe enthalte, wohl erst durch das Urteil in der Rechtsche 178/84 mit völliger Klarheit festgestellt worden, daß es nicht durch die Ausnahmeregelung in Artikel 36 EWG-Vertrag gedeckt sei.

59. Die *Firmen Factortame u. a.* und *Rawlings* tragen in der Rechtssache C-48/93 vor, die Haftung der Regierung des Vereinigten Königreichs sei unabhängig davon gegeben, welcher Maßstab angewandt werde, und zwar aus folgenden Gründen: Erstens verstießen die streitigen Bestimmungen des Merchant Shipping Act 1988 unter Berücksichtigung der Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen C-221/89 und C-246/89 offenkundig gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag; zweitens hätten die Kläger, die Kommission und andere Mitgliedstaaten frühzeitig der beabsichtigten Gesetzgebung widersprochen; das Vereinigte Königreich habe diese Widersprüche jedoch ignoriert und das Gesetz in Kraft gesetzt, indem es jede Zusammenarbeit mit der Kommission abgelehnt habe; schließlich und drittens sei das Gesetz absichtlich so gefaßt worden, daß jede Ausnahme und jede Änderung in bezug auf die wohlerworbenen Rechte ausgeschlossen worden seien, in der Absicht, die Möglichkeit vorgezogener Rechtsbehelfe und die Möglichkeit des Erlasses einstweiliger Anordnungen zu verringern und letztlich einer Gruppe klar identifizierter Gemeinschaftsangehöriger, von denen viele seit langem rechtmäßig im Vereinigten Königreich ansässsig seien, Schaden zuzufügen.

Die *irische* und die *britische Regierung* machen demgegenüber geltend, das Parlament des Vereinigten Königreichs habe es mit zwei widerstreitenden gemeinschaftsrechtlichen Interessen zu tun gehabt: Auf der einen Seite hätten sich die britischen Fischer auf den in der gemeinsamen Fischereipolitik

geltenden Grundsatz der „relativen Stabilität" berufen; auf der anderen Seite hätten sich diejenigen, die nicht zu den britischen Fischern gehörten, auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit beim Zugang zum Wirtschaftsleben gestützt. Der Merchant Shipping Act 1988 habe den erstgenannten Grundsatz aufrechterhalten wollen. Der Ablauf der nachfolgenden Gerichtsverfahren belege, wie unsicher die Rechtslage gewesen sei. Zur Zeit des Erlasses des Gesetzes von 1988 habe noch nicht festgestanden, ob die Befugnisse eines Mitgliedstaats zur Festlegung von Regeln für die Registrierung von Schiffen in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fielen. Eine Reihe erfahrener englischer Richter sei nicht in der Lage gewesen, zu einer klaren Ansicht darüber zu gelangen, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorgelegen habe. In der Rechtssache C-221/89 seien fünf Mitgliedstaaten dem Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung des Vereinigten Königreichs beigetreten, während ein Mitgliedstaat dem Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Kläger und der Kommission beigetreten sei.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß sie das Vereinigte Königreich schriftlich gewarnt habe, daß die vorgesehenen Bestimmungen über die Registrierung der Schiffe gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verstießen und daß es jedenfalls nach Erlaß des Urteils Factortame I klar geworden sei, daß eine Ungleichbehandlung aufgrund des Aufenthaltsorts nicht hingenommen werden könne.

60. Die *Firma Rawlings* führt aus, welche Voraussetzungen auch immer für angemessen gehalten würden, damit Einzelpersonen Ersatz für den Schaden erlangen könnten, der durch gemeinschaftsrechtswidrige nationale Vorschriften verursacht werde, sie erfülle diese Voraussetzungen auf jeden Fall. Sie befinde sich unter den Klägern in einer ganz besonderen Lage, denn der einzige Grund, den die Behörden des Vereinigten Königreichs dafür angegeben hätten, daß sie ihr das weitere Eigentum an und den weiteren Betrieb von britischen Fischereifahrzeugen verboten hätten, sei gewesen, daß Ramón Yllera, Anteilseigener und Geschäftsführer der Gesellschaft, spanischer Staatsangehöriger sei. Die Anwendung des Merchant Shipping Act 1988 auf die Firma Rawlings bedeute somit eine unmittelbare und offene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

D — *Zur Voraussetzung des „Verschuldens" (dritte Frage in der Rechtssache C-46/93)*

61. Die *Brasserie du pêcheur SA* trägt vor, daß der Verweis des Gerichtshofes im Urteil Francovich auf die Selbständigkeit der nationalen Verfahrensrechte dazu führen könne, daß das nationale Recht den Schadensersatz vom Beweis des Verschuldens der Verwaltung abhängig mache. Selbst wenn man der Meinung wäre, daß das nationale Recht ein Verschulden der Verwaltung fordere, damit Schadensersatz gewährt werden könne, so bestehe ein solches Verschulden objektiv allein in der Tatsache der Anwendung einer Gesetzgebung, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei. Dies sei insbesondere der Fall, wenn der Verstoß durch ein Urteil des Gerichtshofes festgestellt worden sei. Eine Ausnahme von dieser Verantwortung

der Verwaltung könnte sich nur aus dem völligen Fehlen eines Ermessensspielraums der Verwaltung ergeben. Wenn dies so wäre, so würde sich direkt die Verantwortlichkeit des Gesetzgebers ergeben. Im vorliegenden Fall sei es schließlich augenscheinlich, daß die Verletzung des Artikels 30 EWG-Vertrag durch das Verbot, importiertes Bier in den Verkehr zu bringen, eine genügend flagrante Verletzung einer Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts darstelle, die genüge, um die Entschädigungspflicht des deutschen Staates auszulösen.

62. Die *dänische Regierung* trägt vor, der vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu den Artikeln 178 und 215 EWG-Vertrag aufgestellte Grundsatz, wonach die Haftung der Gemeinschaft „nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung" ausgelöst werden könne, komme dem Erfordernis eines Verschuldens (Verschuldensregel) gleich. Die Regierung fügt hinzu, der Gerichtshof habe entschieden, daß der Umstand, daß eine Verordnung für ungültig erklärt werde, für sich allein noch nicht für eine Haftung der Gemeinschaft ausreiche.

63. Die *deutsche Regierung* meint, das Erfordernis des vorsätzlichen oder fahrlässigen Verschuldens der Dienststellen des Staates stelle eine grundsätzlich zulässige materielle Voraussetzung des Entschädigungsanspruchs dar, die ein Mitgliedstaat zusätzlich zu den gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen aufstellen dürfe. Eine Einschränkung ergebe sich nur insoweit, als durch das Verschuldenserfordernis der Entschädigungsanspruch nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden dürfe. Das deutsche Recht halte sich innerhalb dieser Grenze.

64. Die *spanische Regierung* trägt vor, die Handlungen des Gesetzgebers seien keine Verhaltensweisen, deren Folgen danach beurteilt werden könnten, ob ein Verschulden vorliege, da das Handeln des Gesetzgebers nicht Bediensteten zugerechnet werden könne, die natürliche Personen seien.

65. Die *französische Regierung* führt aus, angesichts der großen Zurückhaltung, die in den Mitgliedstaaten gegenüber der Begründung der Haftung des Gesetzgebers wegen schuldhaften Verhaltens bislang vorherrsche, wäre es wichtig, daß sich der Gerichtshof bei den festzulegenden Kriterien an den Begriff des „Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht" halte, ohne den nationalen Gerichten aufzugeben, einen solchen Verstoß als schuldhaft zu qualifizieren. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur außervertraglichen Haftung könnten sich jedoch Kriterien ergeben, von denen die nationalen Gerichte den Schadensersatzanspruch abhängig machen könnten. Es müsse sich insbesondere um einen qualifizierten Verstoß handeln, der Schaden müsse über das Risiko hinausgehen, das eine Betätigung in dem betroffenen Wirtschaftszweig mit sich bringe, und der Schaden müsse einen speziellen Charakter in dem Sinne haben, daß er nur eine begrenzte Gruppe von Opfern betreffe.

66. Die *niederländische Regierung* trägt vor, da es im vorliegenden Zusammenhang nicht um die Verwirklichung eines Gemeinschaftsziels (z. B. die Umsetzung einer Richtlinie) gehe, sondern um die Verpflichtung, bei der Verwirklichung nationaler Zielsetzungen bestimmte gemeinschaftsrechtswidrige

Maßnahmen zu unterlassen, könne verlangt werden, daß der Verstoß dem Mitgliedstaat tatsächlich vorzuwerfen sei.

E — Inhaltlicher Umfang der Schadensersatzpflicht (vierte Frage Buchstabe a in der Rechtssache C-46/93 und zweite Frage in der Rechtssache C-48/93)

67. Die *Kommission* meint, man könne daran denken, auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Gewährung von Schadensersatz abzustellen und davon ausgehen, daß die Haftung des Staates dem gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag erforderlichen Mindestgemeinschaftsniveau entspreche. Aus dieser Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich bei wirtschaftspolitischen Rechtsetzungsakten in Bereichen mit weitem Ermessensspielraum oder zur Regelung komplexer Sachverhalte, daß bei den Haftungskriterien auch Elemente zum Tragen kämen, die in vielen nationalen Rechtsordnungen dem Begriff des Verschuldens zugeordnet würden.

68. Die *Brasserie du pêcheur SA*, die *Firma Factortame u. a.* und die *Kommission* fügen hinzu, das Erfordernis des Nachweises eines Verschuldens der nationalen Behörden im Sinne einer Absicht, den Opfern einen Schaden zuzufügen, entspreche nicht dem Gemeinschaftsrecht. Die Voraussetzungen für das Geltendmachen des Schadensersatzanspruchs dürften nicht dazu führen, daß das Geltendmachen dieses Anspruchs praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werde (Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82, San Giorgio, Slg. 1983, 3595). Ohne Zugang zu geheimsten Regierungspapieren, die zweifelsfrei äußerst hartnäckig verteidigt würden, wäre es nahezu unmöglich, die Absicht, einen Schaden zu verursachen, oder die Kenntnis der Rechtswidrigkeit der Maßnahme nachzuweisen.

69. Die *deutsche*, die *spanische* und die *britische Regierung* sowie die *Kommission* machen geltend, aus dem Urteil Francovich ergebe sich, daß sich die Kriterien, die für die Bestimmung des Umfangs des Schadensersatzes gälten, nach nationalem Recht richteten. Die spanische Regierung fügt hinzu, die Ermittlung des Umfangs des Schadens und damit der Entschädigung sei nicht Sache des Gerichtshofes, sondern der Gerichte der Mitgliedstaaten.

70. Die *Brasserie du pêcheur SA*, die *Firmen Factortame u. a.* und *Rawlings* meinen, aus den Randnummern 42 und 43 des Urteils Francovich ergebe sich gleichwohl, daß die Entschädigungskriterien nicht weniger günstig sein dürften als diejenigen für ähnliche Ansprüche nach nationalem Recht und daß sie nicht so ausgestaltet werden dürften, daß sie die Erlangung von Schadensersatz praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren würden. Sie fügen hinzu, nationale Rechtsvorschriften dürften Wesen und Wirksamkeit des Schadensersatzes nicht aushöhlen.

71. Die *Brasserie du pêcheur SA* macht geltend, die Rechte der Rechtsuchenden würden nicht voll gewahrt, wenn das grundlegende Element des Schadens, das sich aus der Verletzung des Gemeinschaftsrechts ergebe,

nicht entschädigt würde. Dieses Grundelement müsse nacah Maßgabe der Natur des Rechts, das verletzt worden sei, festgelegt werden.

72. Die *Firma Factortame u. a.* fügen hinzu, Hinweise seien erforderlich, um Unterschiede bei der Anwendung des Schadensersatzanspruchs in den einzelnen Mitgliedstaaten möglichst einzuschränken, die sonst nicht hinnehmbar sein könnten, da eine Gemeinschaftsharmonisierung auf diesem Gebiet besonders unwahrscheinlich sei. Ein Hinweis des Gerichtshofes könnte auch eine weitere zeitaufwendige Vorlage verhindern.

73. Die *deutsche Regierung* führt aus, eine Beschränkung der Haftung auf die Verletzung bestimmter individueller Rechtsgüter im Sinne absoluter eigentumsgleicher Rechte sei nicht unmöglich. Das Gemeinschaftsrecht fordere nicht einen umfassenden Schadensausgleich, da auch ein begrenzter Anspruch den Zweck seiner effektiven Durchsetzung erfüllen könne.

Die *Kommission* vertritt dagegen die Auffassung, die Verweisung auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen unterliege dem Vorbehalt, daß die aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 215 EWG-Vertrag herzuleitenden Mindeststandards nicht unterschritten werden dürften; es entspreche nicht diesem Mindeststandard, wenn die Entschädigungspflicht auf den Ersatz von Schäden an bestimmten individuellen Rechtsgütern, beispielsweise dem Eigentum, beschränkt werde.

74. Die *Brasserie du pêcheur SA*, die *Firma Rawlings*, die *französische Regierung* und die *Kommission* tragen vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse der entgangene Gewinn (Lucrum cessans) bei der Festsetzung der Entschädigungskriterien berücksichtigt werden. Die Brasserie du pêcheur SA fügt hinzu, sie sei jeder Möglichkeit beraubt worden, ihre Erzeugnisse auszuführen. Der Schaden stütze sich somit im wesentlichen, wenn nicht ausschließlich, auf das Rechtsinstitut des Lucrum cessans. Die Firma Rawlings führt aus, es müsse ebenfalls den mit dem entgangenen Gewinn zusammenhängenden Zinsen Rechnung getragen werden. Die Kommission macht geltend, wenn der entgangene Gewinn berücksichtigt werden müsse, so müßten die aufgrund der Rechtsverletzung erlittenen Verluste doch bewiesen werden.

75. Die *französische Regierung* trägt vor, daß der Begriff des ersatzfähigen Schadens nicht beschränkt sei und die Möglichkeit eines immateriellen Schadens anerkannt werden könne, unter der Voraussetzung, daß dieser unmittelbar aus dem festgestellten Verstoß resultiere.

76. Die *irische* und die *britische Regierung* bemerken zum Antrag der Firma Rawlings in der Rechtssache C-48/93 auf erhöhten Schadensersatz (exemplary damages), es gebe keinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der besage, daß die Mitgliedstaaten eine solche Entschädigung zusätzlich zum

Schadensersatz für den vom Kläger wirklich erlittenen Schaden gewähren müßten. Dieser Begriff existiere offenbar nur in den Common-law-Rechtsordnungen von England, Wales und Irland und sei daher kein Rechtsgrundsatz, der den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sei.

Die *Firma Rawlings* und die *Kommission* machen dagegen geltend, eine solche Möglichkeit bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht zu verneinen, sie jedoch bei bestimmten Verstößen gegen das englische Recht zu bejahen, stehe im Widerspruch zu dem Erfordernis, daß Ansprüche, die aufgrund des Gemeinschaftsrechts geltend gemacht werden könnten, nicht ungünstiger behandelt werden dürften als Ansprüche, die Gegenstand ähnlicher Klagen aufgrund des innerstaatlichen Rechts seien.

F — *Zeitlicher Umfang der Schadensersatzpflicht (vierte Frage Buchstabe b in der Rechtssache C-46/93)*

77. Die *Brasserie du pêcheur SA* vertritt die Auffassung, in der vorliegenden Rechtssache ergebe sich der Schadensersatzanspruch aus der Verletzung einer Vertragsvorschrift mit unmittelbarer Wirkung. Er sei somit zu dem Zeitpunkt entstanden, zu dem der Verstoß stattgefunden habe. Das Urteil, in dem der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht festgestellt worden sei, habe lediglich deklaratorischen Charakter.

78. Die *französische Regierung* und die *Kommission* sind ebenfalls der Meinung, das Vorliegen eines Urteils des Gerichtshofes, in dem dieser eine Vertragsverletzung feststelle, sei keine Voraussetzung für den Ersatz der Schäden, die durch diese Verletzung verursacht worden seien. Zu prüfen sei vielmehr, zu welchem Zeitpunkt die Behörden hätten wissen müssen, ohne daß sie sich auf einen entschuldbaren Irrtum berufen könnten, daß sie unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts handelten.

79. Die *spanische Regierung* trägt dazu vor, ein Urteil, in dem eine Vertragsverletzung festgestellt oder die in Rede stehende Vorschrift des Gemeinschaftsrechts ausgelegt werde, stelle eine Bedingung für das Entstehen des Schadensersatzanspruchs dar. Der Grundsatz der Rechtssicherheit mache es erforderlich, bei der Bejahung der Rückwirkung von Rechtswidrigkeitserklärungen äußerste Vorsicht walten zu lassen.

80. Die *deutsche Regierung* führt aus, auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Folgen eines Urteils, das im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens ergehe, verpflichte ein derartiges Urteil den Mitgliedstaat nur ex nunc zur Beseitigung des Vertragsverstoßes und verlange keine Beseitigung der Folgen dieses Verstoßes auch für die Vergangenheit. Hilfsweise vertritt die deutsche Regierung für den Fall der Bejahung der Fragen 1 und 4 Buchstabe b in der Rechtssache C-46/93 die Auffassung, daß die Anwendung der Francovich-Rechtsprechung auf die vorliegende Rechtssache unübersehbare finanzielle Auswirkungen hätte und daß zwingende Gründe der Rechtssicherheit es erforderlich machten, die Möglichkeit der Betroffenen zu beschränken, Ersatz für Schäden zu erlangen, die vor Erlaß des Urteils entstanden seien. Diese Möglichkeit müsse somit auf die Geschädigten beschränkt werden, die zuvor

Klage erhoben oder entsprechende Rechtsbehelfe eingelegt hätten.

81. Die *dänische Regierung* und die *Kommission* tragen vor, es sei auch zu prüfen, ob die Klägerin den Schaden akzeptiert habe, indem sie lange Jahre hindurch den angeblichen Verstoß nicht beanstandet habe und es somit unterlassen habe, sich vor den nationalen Gerichten auf eine unmittelbar anwendbare Vorschrift des Vertrages zu berufen (Sorgfaltspflicht).

C. G. Rodríguez Iglesias
Berichterstatter