Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

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

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore O'Keeffe Touffait

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

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

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

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

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

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

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

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

ten Ländern geeignete Maßnahmen anzuwenden, wenn der Markt der Gemeinschaft für eines oder mehrere der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse (lebende Hausrinder, genießbares Fleisch von Hausrindern, genießbaren Schlachtabfall von Hausrindern, zubereitetes Rindfleisch oder zubereiteten Rindfleischabfall usw.) aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht war, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden konnten. Aufgrund dieses Artikels 21 erließ die Kommission in den Jahren 1974 und 1975 nacheinander vier Verordnungen, mit denen sie die Schutzmaßnahmen, die sie nach der Lage auf dem betreffenden Markt für erforderlich hielt, einführte und nach und nach änderte. Im einzelnen handelte es sich um folgendes:

a) Durch die Verordnung Nr. 2668/74 vom 21. Oktober 1974 ordnete sie die zeitweise Aussetzung der Erteilung von Einfuhrlizenzen und Vorausfestsetzungsbescheinigungen für die in Artikel 1 Buchstabe a der erwähnten Verordnung Nr. 805/68 des Rates genannten Erzeugnisse (lebende Hausrinder oder genießbares Fleisch von Hausrindern) an.

Diese Schutzmaßnahmen wurden in der Erwägung getroffen, daß die Preise für Rindfleisch auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft weit unter dem Interventionspreis lagen.

b) Durch die Verordnung Nr. 610/75 vom 7. März 1975 wurde für unter die Tarifstelle 16.02 B III b 1 des Gemeinsamen Zolltarifs fallende „Fleischzubereitungen und -konserven oder Schlachtabfälle von Rindern" mit Ausnahme der in luftdicht verschlossenen Behältnissen mit einem Nettogewicht bis zu drei Kilogramm aufgemachten Waren dieser Art das freie Inverkehrbringen in der Gemeinschaft ausgesetzt.

Die Gefahr von Störungen, mit der diese Verordnung begründet war, ergab sich aus dem (in ihrer dritten Begründungserwägung festgestellten) Umstand, daß die Erzeugnisse der vorgenannten Tarifstelle an die Stelle von Erzeugnissen traten, für die keine Einfuhrlizenzen bzw. Vorausfestsetzungsbescheinigungen nach der vorangegangenen Verordnung Nr. 2668/74 mehr erteilt wurden. Im Kern tat die Verordnung Nr. 610/75 folglich nichts anderes, als die Schutzmaßnahmen auf Erzeugnisse zu erstrekken, die anfänglich davon ausgenommen geblieben waren.

c) Die Verordnung Nr. 1090/75 vom 23. April 1975 gehörte dagegen zu einer Reihe von Maßnahmen zur Umgestaltung der Schutzregelung mit dem Zweck, die Wiederherstellung eines gewissen Handelsstroms zu ermöglichen, ohne dadurch jedoch das Gleichgewicht auf dem Gemeinschaftsmarkt zu stören. Sie stellte in der Tat die Möglichkeit zur Einfuhr von einigen zuvor davon ausgeschlossenen Erzeugnissen unter gewissen Voraussetzungen wieder her. Es wurde vorgesehen, daß Einfuhrlizenzen für die entsprechenden Mengen, die zuvor aus der Gemeinschaft ausgeführt wurden, erteilt werden konnten (sogenanntes „EXIM"-Einfuhrsystem). Für Fleischzubereitungen und -konserven oder Schlachtabfälle von Rindern wurde nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a dieser Verordnung, beschränkt auf Zubereitungen in luftdicht verschlossenen Umschließungen mit einem Gewicht von nicht mehr als fünf Kilogramm, die Einfuhr gestattet, ohne daß eine Einfuhrlizenz verlangt wurde.

d) Schließlich wurde in der Verordnung Nr. 2033/75 der Kommission vom 5. August 1975 festgestellt, daß bei gewürztem Fleisch, das nach Tarifstelle 16.02 B III b 1 des GZT bis dahin nicht unter die Schutzmaßnahmen fiel, die Einfuhren einen Umfang erreicht haben, der mit einer vernünftigen Verwaltung des Rindfleischmarktes nicht mehr vereinbar war; es wurde deshalb bestimmt,

daß auch für diese Erzeugnisse das durch die zitierte Verordnung Nr. 1090/75 eingeführte EXIM-Einfuhrsystem gelten sollte.

2. Vor dem Inkrafttreten dieser letztgenannten Verordnung, genauer am 14. Mai 1975, schloß das deutsche Unternehmen IFG-Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mit einem rumänischen Staatsunternehmen einen Vertrag über die Lieferung von 6 000 t zubereiteten Rindfleischs. In dem Vertrag war der Bestimmungsort des Erzeugnisses nicht angegeben. Es scheint jedoch kein Zweifel daran zu bestehen, daß die IFG das Fleisch für die Einfuhr nach Deutschland kaufte, wo es für die Herstellung von Wurst verwendet werden sollte. Dies ergibt sich insbesondere daraus, daß die Käuferin, welche an die Verkäuferin für die Zubereitung des Fleisches Maschinen geliefert hatte, die in Rumänien aufgestellt werden sollten, für diese Anlagen die Genehmigung des Bundesgesundheitsministeriums beantragt und nach vorheriger Besichtigung durch einen von den deutschen Behörden ermächtigten Tierarzt auch erhalten hatte.

Die im Vertrag vorgesehene Gesamtmenge hätte zur Hälfte während der Monate Juni, Juli und August 1975 und zur anderen Hälfte während des folgenden halben Jahres geliefert werden sollen. Da der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 2033/75 auf den ersten September dieses Jahres festgelegt wurde, hätte die Firma IFG bereits zu jener Zeit 3 000 t Fleisch erhalten haben müssen. Tatsächlich hatte sie jedoch nur 1 100 t bekommen können, weil es durch die schweren Überschwemmungen, die sich zu Beginn des Sommers in Rumänien ereignet hatten, zur Beschädigung der für die Zubereitung des Fleischs bestimmten Maschinen, zum Ausfall der Stromzufuhr und zur Unterbrechung der Verbindungswege gekommen und schließlich eine neue Genehmigung des Bundesgesundheitsministeriums nach vorheriger Untersuchung durch den von diesem ermächtigten Tierarzt erforderlich geworden war. Die Verarbeitung des betreffenden Fleisches hatte also für eine Anzahl von Wochen unterbrochen werden müssen, und dadurch hatten sich die Lieferungen verzögert.

Mit Fernschreiben vom 11. Dezember 1975 beantragte die Firma IFG unter Hinweis auf diese Umstände als einen Fall höherer Gewalt bei der Kommission eine Ausnahmegenehmigung für die Einfuhr der restlichen 1 900 t Fleisch in Abweichung von den in der Verordnung Nr. 2033/75 aufgestellten Bedingungen; es war dies die Menge, die unter normalen Umständen so rechtzeitig an sie hätte versendet werden müssen, daß sie vor dem 1. September in die Bundesrepublik Deutschland hätte eingeführt werden können. Mit Schreiben vom 15. Oktober 1975 beschied die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission diesen Antrag jedoch mit der Begründung negativ, bei Rechtsänderungen — zumal wenn sie geraume Zeit vor ihrem Inkrafttreten veröffentlicht worden seien — trügen grundsätzlich die Adressaten der Vorschriften die mit der Einhaltung der Fristen für die Lieferung der Ware zusammenhängenden Gefahren; da die Kommission oft Änderungen an den Vorschriften im Agrarbereich vornehmen müsse, wäre sie andernfalls gezwungen, jedesmal unzählige besondere Situationen zu berücksichtigen, und, wollte sie diesen gerecht werden, liefe sie Gefahr, die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen in Frage zu stellen. Deshalb wurde der Firma IFG anheimgestellt, geeignete Möglichkeiten zur Lösung ihres Problems im Rahmen der geltenden Vorschriften über die Einfuhr zu suchen.

Spätere Anträge der Betroffenen in dem oben genannten Sinne, die diese sowohl an die innerstaatlichen Stellen als auch erneut an die Kommission richtete, führten zu keinem anderen Ergebnis.

Angesichts dieser wiederholten Ablehnungen erhob die Firma IFG am 2. Juni gegen die Kommission, gestützt auf Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag, Klage. In der Klageschrift umschreibt sie den Gegenstand ihrer Klage mit den Anträgen,

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

Zur Begründung dieser Anträge führt die Klägerin mehrere Gründe an, mit denen sie einerseits die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 2033/75, andererseits ein haftungsbegründendes Verschulden der Kommission darzulegen sucht.

In bezug auf die Verordnung wirft sie der Beklagten insbesondere vor, keine geeigneten Übergangsmaßnahmen getroffen zu haben, um den Anforderungen des Vertrauensschutzes sowie dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Bürger gerecht zu werden.

Bezüglich der von der Beklagten ausgesprochenen Ablehnung ihres Antrages auf eine Ausnahmeregelung für die Einfuhr der Menge Fleisches, die sie vor dem 1. September 1975 einzuführen beabsichtigt hatte, wirft die Klägerin der Kommission vor allem vor, den Gründen höherer Gewalt, die sie an der Einhaltung der Lieferungsfristen gehindert hätten, nicht Rechnung getragen zu haben; auf diese Weise sei ein allgemeiner Rechtsgrundsatz verletzt worden, welcher der höheren Gewalt insbesondere im Bereich der Versäumung gesetzlicher Fristen Rechtswirkungen zuerkenne.

3. Die Beklagte rügt in erster Linie die Unzulässigkeit des Hauptklageantrags und erklärt hierzu, dieser Antrag gehe im Kern dahin, die Klägerin von der Geltung einer allgemeinen Rechtsvorschrift auszunehmen, d. h. eine Maßnahme zu treffen, die zu treffen die Kommission nicht die Befugnis habe. Ferner beabsichtigt die Klägerin nach Ansicht der Beklagten, mittels einer formal in ein Schadensersatzbegehren gekleideten Klage zu erreichen, was sie im Wege der Verpflichtungsklage hätte begehren können und müssen.

Meines Erachtens geht das Argument der fehlenden Befugnis der Kommission zur Freistellung eines Bürgers von der Einhaltung allgemeiner Vorschriften über den Bereich der Zulässigkeit hinaus und betrifft vielmehr die Begründetheit der Klage. Dagegen müssen die Einwände, die die Kommission dem die Verpflichtungsklagen betreffenden Artikel 175 EWG-Vertrag entnimmt und die sie in der Gegenerwiderung auch, meines Erachtens zutreffender, aus Artikel 173 über die Anfechtungsklagen herleitet, sorgfältig geprüft werden.

Man muß beachten, daß die Firma IFG mit ihrem Hauptantrag zu erreichen sucht, daß die mit der erwähnten Verordnung Nr. 2033/75 geschaffene Regelung ihr gegenüber nicht zur Anwendung kommt. Dies ist es, was die Klägerin „Naturalrestitution" nennt. Das beabsichtigte Ergebnis ist also identisch mit dem Ergebnis, das sie mit dem zitierten Fernschreiben vom 11. September 1975 an die Kommission erreichen wollte. Den damals gestellten Antrag beschied die Kommission, wie bereits berichtet, mit einer klaren, begründeten und abschließenden Stellungnahme negativ. Das Schreiben vom 15. Oktober 1975, in dem der Firma IFG diese Stellungnahme mitgeteilt wurde, stellte eine individuelle Ablehnungsentscheidung dar, die die Klägerin unter Geltendmachung aller dieser von ihr in diesem Verfahren angeführten Gründe für die Rechtswidrigkeit hätte anfechten können.

Wenn also der Gegenstand des Begehrens, das jetzt gestützt auf Artikel 215 EWG-Vertrag verfolgt wird, und der Gegenstand jenes Begehrens, das von der Kommission ausdrücklich ablehnend beschieden worden war, identisch sind, dann ist das jetzige Begehren unzulässig, da es im Kern darauf hinausläuft, eine Handlung eines Organs in Frage zu stellen, die im Wege der Anfechtungsklage nicht angegriffen worden ist, obwohl der Betroffene die Möglichkeit zur Erhebung einer solchen Klage gehabt hätte. Der Gerichtshof hatte bereits mehrfach Gelegenheit zu der Feststellung, daß es einem Betroffenen nicht gestattet werden kann, sich auf dem Wege eines Schadensersatzbegehrens eine erneute Klagemöglichkeit zu verschaffen, um die Rechtmäßigkeit von Handlungen in Frage zu stellen, die er nicht angefochten hat, als er dies hätte tun können (vgl. hierzu die Urteile vom 15. Dezember 1966 in der Rechtssache 59/65, Schrechenberg — Slg. 1966, 815, vom 12. Dezember 1967 in der Rechtssache 4/67, Collignon — Slg. 1967, 487, vom 7. Juni 1972 in den Rechtssachen 20/71, Sabbatini — Slg. 1972, 345, und 32/71, Bauduin — Slg. 1972, 363 und vom 21. Februar 1974 in der Rechtssache 15/73, Kortner — Slg. 1974, 177). Es ist richtig, daß diese Rechtsprechung sich aufgrund von Klagen von Beamten der Gemeinschaft entwickelt hat, aber sie trifft auch für Klagen zu, die auf die erwähnten Artikel 173, 175 und 215 EWG-Vertrag gestützt werden, denn auch für diese gilt das grundlegende Erfordernis, von dem die fragliche Rechtsprechung ausging. Es geht in Wahrheit darum zu vermeiden, daß die einzelnen die Vorschriften über die Festsetzung von Klagefristen für bestimmte Klagearten umgehen können, indem sie eine Schadensersatzklage wegen einer Verwaltungshandlung erheben, deren Aufhebung sie zu verlangen befugt gewesen wären und die sie nicht innerhalb der Fristen angefochten haben, sofern diese Klage im Kern auf dasselbe Ergebnis abzielt, zu dem auch die Aufhebung der Handlung geführt hätte. Ich bemerke im übrigen, daß der Gerichtshof diesen Grundsatz ausdrücklich auch in dem Fall einer auf Artikel 215 EWG-Vertrag gestützten und nicht den Verfahrensvorschriften der Artikel 90 und 91 des Statuts unterworfenen Klage anerkannt hat (vgl. Urteil vom 22. Oktober 1975 in der Rechtssache 9/75, Meyer-Burckhardt — Slg. 1975, 1171, insbesondere S. 1182 Randnummer 13).

Könnte man ein Begehren, das auf Nichtanwendung einer Verordnung und auf Unterstellung des Betroffenen unter die zuvor geltende Regelung — wie es die Klägerin tut — als eine Klage auf Schadensersatz in Form der „Restitution" einordnen, dann entfiele, wie die Kommission im vorliegenden Fall mit Recht hervorgehoben hat, die notwendige Unterscheidung zwischen der Anfechtungsklage und der Verpflichtungsklage einerseits und der Schadensersatzklage andererseits. Letztere hat im Vergleich zu den beiden anderen eine unterschiedliche und eigenständige Gestalt und Funktion, weil sie darauf abzielt, einen finanziellen Ausgleich für die von den Gemeinschaftsorganen zugefügten Schäden zu erlangen, also auf ein Ergebnis, das sicher von den Artikeln 173 und 175 nicht gedeckt wird; dagegen würde sie jede Eigenständigkeit verlieren, wenn man den zivilrechtlichen Gedanken der Naturalrestitution benutzen könnte, um den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder einer Rechtsnorm durch ein Gemeinschaftsorgan darunter fallen zu lassen.

Mit der Erwägung, daß der Hauptantrag der Klägerin dasselbe Ziel verfolgt, das sie seinerzeit mit Anfechtung der negativen Entscheidung der Kommission vom 15. Oktober 1975 hätte verfolgen können, erscheint es mir also gerechtfertigt, diesen Antrag, durch den die in den Artikeln 173 und 175 des Vertrages vorgeschriebenen Fristen umgangen werden sollen, als unzulässig anzusehen.

4. Es bleibt der andere Klageantrag zu untersuchen, also der Antrag, die Kommission zu verurteilen, der Klägerin den Schaden zu ersetzen, der ihr aufgrund der objektiven Unmöglichkeit, den Vertrag vom 14. Mai 1975 zu erfüllen, in der sich die Klägerin aufgrund der Verordnung Nr. 2033/75 der Kommission befunden habe, durch entgangenen Gewinn entstanden sei. Es wird also festzustellen sein, ob die Kommission eine Maßnahme getroffen oder ein Verhalten an den Tag gelegt hat, wodurch die Haftung der Gemeinschaft für den der Klägerin angeblich entstandenen Schaden ausgelöst worden sein könnte. Die insoweit zu untersuchenden Rechtsfragen sind natürlich dieselben, die sich auch für den Hauptantrag gestellt hätten, wenn dieser als zulässig angesehen worden wäre.

Es ist angebracht, daran zu erinnern, daß sich die mündliche Verhandlung über die Begründetheit der Klage auf die vorrangige Frage beschränkt hat, ob ein Verhalten der Kommission vorliegt, aus dem sich eine Haftung der Gemeinschaft für den von der Klägerin geltend gemachten Schaden ergeben könnte. Es werden also in diesen Schlußanträgen einige Fragen beiseite gelassen, mit denen sich die Parteien vor allem im schriftlichen Verfahren befaßt haben; insbesondere sehe ich davon ab zu prüfen, ob es der Klägerin möglich und zumutbar gewesen wäre, die Einfuhr auch auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2033/75 vorzunehmen oder das Erzeugnis möglicherweise in Drittländern abzusetzen, und ich befasse mich auch nicht mit der Frage, ob das rumänische Staatsunternehmen in Anbetracht der Änderung, die in der Lage des Fleischmarktes auch in Rumänien eingetreten war, mehr oder weniger in der Lage gewesen wäre, die vertraglich vorgesehenen Lieferungen zu erbringen: Kurz gesagt, ich lasse die Fragen des Vorliegens eines Kausalzusammenhangs zwischen dem Verhalten der Kommission und einem möglichen Schaden sowie des Vorliegens eines Schadens selbst außer acht.

Ich hatte bereits Gelegenheit, daran zu erinnern, daß die Klägerin die Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 2033/75 unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Gleichbehandlung der Bürger geltend macht, weil darin nicht die Möglichkeit sichergestellt worden sei, auch vor dem 1. Juni 1975 abgeschlossene Verträge auszuführen. Die Klägerin trägt hierzu vor, daß es den Betroffenen wegen der durch die Verordnung Nr. 1090/75 angeordneten Milderung des mit der Verordnung Nr. 2668/74 geschaffenen Schutzsystems nicht möglich gewesen sei, die erneute Einschränkung vorherzusehen, die die Kommission für eine bestimmte Art von Rindfleischzubereitungen, nämlich für gewürzte Zubereitungen der bereits mehrfach zitierten Tarifstelle des Zolltarifs, mit der Verordnung Nr. 2033/75 einführen sollte. Hierin soll eine Verletzung des Vertrauens der Betroffenen liegen. Nach Ansicht der Klägerin ist die Kommission bei Änderungen von Rechtsvorschriften gezwungen, zum Schutz der berechtigten Erwartungen geeignete Übergangsmaßnahmen zu treffen; sie hätte von diesem Grundsatz nur abweichen dürfen, wenn das öffentliche Interesse die Dringlichkeit gerechtfertigt hätte. Im vorliegenden Fall habe ein höherrangiges Interesse vorgelegen, das die Kommission verpflichtet hätte, in vorher abschließend vereinbarte Vertragsverhältnisse einzugreifen, indem sie deren Abwicklung zumindest teilweise tatsächlich unmöglich machte. Insoweit bezieht sich die Klägerin auf Artikel 2 des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes, welcher anerkenne, daß sich die Beschränkungen des Handels nicht über das Maß hinaus, das notwendig sei, um das mit ihm verfolgte Ziel zu erreichen, auf bereits abgeschlossene Verträge auswirken dürften. Unter diesem Gesichtspunkt käme hier auch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ins Spiel.

Es scheint mir jedoch auch im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtsho-

fes unbestreitbar, daß das bloße Vorhandensein eines Vertrages den Parteien keinerlei Recht darauf verleiht, daß die Gemeinschaftsorgane bis zu seiner Erfüllung die Unveränderlichkeit der im Zeitpunkt des Abschlusses geltenden rechtlichen Regelung gewährleisten und folglich bei Rechtsänderungen, die die Einfuhr- oder Ausfuhrbedingungen für bestimmte Erzeugnisse erschweren, die Geschäfte zur Erfüllung der vorher abgeschlossenen Verträge aus dieser neuen Regelung herausfallen. Nur wenn die fraglichen Geschäfte bereits Gegenstand einer speziellen Genehmigung von seiten der Gemeinschaftsstellen oder der von ihnen beauftragten innerstaatlichen Stellen gewesen wären, könnte man dem Betroffenen irgendeinen Garantieanspruch zubilligen. Dies betrifft insbesondere den Fall desjenigen, der als Sicherheit für ein bestimmtes Geschäft eine Kaution gestellt hat und dafür zum Ausgleich die Vorausfestsetzung des Betrages erlangt hat, der für dieses Geschäft zu zahlen ist, wenn es zu den vorher festgesetzten Bedingungen und Fristen durchgeführt wird.

Wenn dagegen der vorgesehene Einfuhr- oder Ausfuhrvorgang vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung nicht Gegenstand irgendeiner gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Verwaltungshandlung war, dann kann der bloße Umstand, daß privatrechtliche Vertragsbeziehungen vorher bestanden haben, die Befugnis der Gemeinschaftsstellen zur Einführung neuer, auch auf bestehende und noch nicht durchgeführte Vertragsverhältnisse anwendbarer Vorschriften nicht beschränken. Es wäre offensichtlich für die Gemeinschaftsstellen eine übermäßige Beschränkung und würde der Möglichkeit von Mißbräuchen von seiten der einzelnen Tür und Tor öffnen, wollte man an das Bestehen von in der Zeit der Geltung der vorangegangenen Regelung entstandenen vertraglichen Beziehungen eine Gewähr der Art knüpfen, wie sie zum Ausgleich für den Unternehmen auferlegte Lasten anerkannt werden können. Wenn der für bestimmte Gruppen von Vertragsverhältnissen vorteilhafte Fortbestand einer bestimmten Regelung tatsächliche Erwartungen weckt, so können diese keinesfalls das gleiche Gewicht haben wie jene individuell geschützten Situationen, die, wie gesagt, im Zusammenhang mit Handlungen der Gemeinschaft zur Genehmigung von Geschäften stehen, die durch die Hinterlegung einer Kaution gesichert werden. Im konkreten Fall sah auch die Verordnung Nr. 2033/75 ihr Inkrafttreten nach einer hinreichend langen Frist vor, so daß unter normalen Umständen die Erfüllung von zuvor abgeschlossenen Verträgen möglich war. Aus mehr als nur einem Grund bin ich also der Ansicht, daß man nicht annehmen kann, hier sei das allgemeine Erfordernis des Schutzes des berechtigten Vertrauens der Bürger verletzt.

Ebenfalls unter Berufung auf den Grundsatz des Schutzes berechtigten Vertrauens macht die Klägerin geltend, daß die Zeit zwischen der Veröffentlichung und dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2033/75, insbesondere in Fällen wie dem vorliegenden, in denen die Einfuhr durch höhere Gewalt verhindert worden sei, zu kurz gewesen sei.

Man muß hier das Mißverständnis vermeiden, die Anforderungen, die sich möglicherweise aus einem allgemeinen Grundsatz der Beachtlichkeit der höheren Gewalt (zu dem ich gleich kommen werde) ergeben, mit der Frage des Vertrauensschutzes der Bürger bei Rechtsänderungen, die sich nachteilig auf die Erfüllung laufender Vertragsverhältnisse auswirken, zu verwechseln. Die letztgenannte Frage betrifft das Schicksal aller bestehenden Vertragsverhältnisse und ist deshalb unter Berücksichtigung der normalen Umstände zu lösen; dagegen kann die höhere Gewalt ausschließlich Bedeutung für die davon betroffenen Fälle erlangen, und sie äußert sich in einer oder mehreren Ausnahmesituationen. Deshalb können bei der Beurteilung der Frage, ob der in der Verord-

nung Nr. 2033/75 für ihr Inkrafttreten festgelegte Termin als geeignete Maßnahme zum Schutz des Vertrauens der Parteien bestehender Vertragsverhältnisse angemessen ist, solche Gesichtspunkte nicht berücksichtigt werden, die sich auf die andere Frage der Erheblichkeit von Ausnahmesituationen, die als Umstände höherer Gewalt einzuordnen sind, beziehen.

Im vorliegenden Fall hat die Klägerin nicht bestritten, daß sie, wären nicht die außergewöhnlichen Ereignisse eingetreten, die die Lieferung der Waren durch ihren Lieferanten verzögert hätten, in der Lage gewesen wäre, bis zum Tage des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 2033/75 die Einfuhr der ganzen Warenmenge, für die sie nunmehr Schadensersatz begehrt, nach Deutschland vorzunehmen.

Der wahre Grund für den erlittenen Schaden ist also nicht die Unangemessenheit des Zeitraums, der nach der Verordnung Nr. 2033/75 zwischen ihrer Veröffentlichung und dem Inkrafttreten lag. Der wahre Grund kann nur darin liegen, daß die Kommission den von der Klägerin geltend gemachten Umständen höherer Gewalt keine Bedeutung zugemessen hat.

Damit entfällt auch der andere von der Firma IFC geltend gemachte Grund für die Rechtswidrigkeit, der sich auf die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung stützt. Diese Verletzung soll sich daraus ergeben, daß der Zeitraum, der zwischen der Veröffentlichung und dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2033/75 lag, den Händlern die Möglichkeit gegeben habe, noch neue Einfuhrverträge über gewürztes Rindfleisch abzuschließen, in denen die Lieferung zwischen dem 5. August und dem 1. September vorgesehen worden sei, um so die Ware in aller Freiheit einzuführen; die Klägerin dagegen, die ihren Vertrag vor dem 5. August abgeschlossen habe, habe wegen der besonderen Lage ihres Lieferanten nicht die Möglichkeit gehabt, die Gesamtmenge der Waren, auf die sich der Vertrag bezogen habe, bis zum 1. September einzuführen. In Wahrheit beweist dieses Argument nur, daß der fragliche Zeitraum bei normalem Gang die Erfüllung der bereits abgeschlossenen Verträge oder sogar den Abschluß neuer Verträge möglich machte. Das unterschiedliche Schicksal des bestehenden Vertragsverhältnisses zwischen IFG und dem rumänischen Staatsunternehmen ergab sich nicht aus irgendeiner Ungleichbehandlung, sondern aus jener Ungleichheit, ja sogar absoluten Einzigartigkeit der tatsächlichen Lage, die typisch für außergewöhnliche Ereignisse ist, die als Fälle höherer Gewalt angesehen werden.

5. Erstmalig in ihrem Erwiderungsschriftsatz hat die Klägerin die Rechtswidrigkeit von Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2033/75 geltend gemacht, also derjenigen Vorschrift, die die Einfuhr des fraglichen Erzeugnisses dem in der Verordnung Nr. 1090/75 niedergelegten EXIM-System unterworfen hatte. Nach Ansicht der Klägerin war diese Maßnahme nach Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68, der, wie wir gesehen haben, die Grundlage der Befugnis der Kommission zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen ist, nicht gerechtfertigt.

Da es sich um ein neues Angriffsmittel handelt, dessen verspätetes Vorbringen nicht im geringsten begründet worden ist, ist dieser Vortrag nach Artikel 42 der Verfahrensordnung als unzulässig anzusehen.

Jedenfalls aber erweist sich diese Rüge als unbegründet. Die Klägerin kritisiert damit ausgesprochene Ermessenserwägungen der Kommission zum Ernst der Lage, in der diese die angegriffene Maßnahme beschloß, ohne daß ihr jedoch der Nachweis gelingt, daß die von der Kommission in der Begründung der Verordnung Nr. 2033/75 angeführte Gefahr nicht vorgelegen oder daß ein

offensichtliches Mißverhältnis zwischen den getroffenen einschränkenden Maßnahmen und dem Ernst der Lage bestanden habe.

Die Klägerin beruft sich insbesondere auf eine angebliche Verletzung von Artikel 110 des Vertrages, der in Artikel 31 der Verordnung Nr. 805/68 angeführt wird und nach dem „die Mitgliedstaaten [beabsichtigen], im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen". Zur Stützung ihrer Ansicht trägt die Firma IFG kritische Bemerkungen zur Interventionsregelung der Gemeinschaft vor, die sie aus der Sicht der Marktpolitik für vollständig verfehlt hält.

Derartige Kritik mag auf der Ebene der politischen und wirtschaftlichen Auseinandersetzung von Interesse sein, aber sie kann, scheint mir, nicht zu einem Anzeichen für die mangelnde Rechtmäßigkeit einer bestimmten Handlung zur Verwirklichung der Agrarpolitik der Gemeinschaft werden.

6. So reduziert sich das Problem nunmehr auf die Frage, ob die Kommission rechtswidrig gehandelt hat oder ob sie jedenfalls ein Verschulden trifft, aufgrund dessen die Gemeinschaft für die behaupteten Schäden haftbar sein könnte, als sie es ablehnte, die Klägerin von der Geltung der Verordnung Nr. 2033/75 für die Einfuhren freizustellen, die dieses Unternehmen bis zum 1. September 1975 vorzunehmen beabsichtigte und wegen der in Rumänien im Sommer 1975 eingetretenen außergewöhnlichen Ereignisse nicht vornehmen konnte.

Die Klägerin ist der Ansicht, die Kommission hätte in erster Linie die Bestimmung von Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse entsprechend anwenden müssen. Dieser Artikel bestimmt, daß, wenn die Einfuhr oder Ausfuhr infolge höherer Gewalt während der Gültigkeitsdauer der Lizenz nicht durchgeführt werden kann, die zuständige Stelle des Mitgliedstaats, in dem die Lizenz erteilt worden ist, auf Antrag des Lizenzinhabers entscheidet, daß entweder die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erlischt und die Kaution freigestellt wird oder daß die Gültigkeitsdauer der Lizenz um den Zeitraum verlängert wird, der infolge des geltend gemachten Umstandes erforderlich ist.

Aber anders als in dem Fall, auf den sich diese Vorschrift bezieht, bestand in unserem Fall für die Klägerin keinerlei Verpflichtung zur Einfuhr, noch war eine Kaution zur Sicherung der Durchführung eines vorgesehenen und genehmigten Geschäftes bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gestellt worden. Die zugrunde liegenden Situationen sind von Grund auf verschieden; dies steht einer analogen Anwendung der zitierten Bestimmung entgegen.

Zur Stützung dieser Ansicht halte ich es für zweckmäßig, die Vorabentscheidung des Gerichtshofes vom 24. Juni 1970 in der Rechtssache 73/69 (Oehlmann — Slg. 1970, 468, insbesondere S. 476-477) zu zitieren. Das vorlegende Gericht hatte gefragt, ob einige Bestimmungen der gemeinschaftsrechtlichen Agrarregelung, die bei der Erhebung einer im voraus festgesetzten Abschöpfung Umstände höherer Gewalt als Entschuldigung für eine Verzögerung der Einfuhr ansahen, analog auch dort anzuwenden waren, wo die Möglichkeit einer Vorausfestsetzung der Abschöpfung nicht vorgesehen war. Der Gerichtshof verneinte dies mit der Begründung, daß die Bestimmungen, die eine Ausnahme im Fall der Verzögerung der Einfuhr vorsehen, eine Lizenz mit vorheriger Festsetzung der Abschöpfung voraussetzen, der die an sie geknüpfte Verpflichtung gegen-

übersteht, die Einfuhr zu einer gleichfalls in der Lizenz im voraus festgesetzten Zeit durchzuführen, wobei die Einhaltung dieser Verpflichtung außerdem durch eine Kautionszahlung sichergestellt werden muß. Diese Bestimmungen konnten folglich nicht analog auf einen ganz anders gelagerten Fall angewendet werden, nur weil auch in diesem Fall die Einfuhr zu einem anderen als dem ursprünglich in Aussicht genommenen Zeitpunkt erfolgte (Randnummer 15 der erwähnten Entscheidung). Die analoge Anwendung einer Vorschrift, die es zuließ, bei Nichteinhaltung von Fristen, die in einer Lizenz für Einfuhren aus Drittländern mit Vorausfestsetzung der Abschöpfung vorgesehen war, die Verzögerung wegen höherer Gewalt zu entschuldigen, wurde dagegen in Fällen der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten für möglich gehalten, wenn es dort, wie dies in der Übergangszeit der Fall war, eine Vorausfestsetzung der Abschöpfung gab. In derartigen Fällen findet man alle wesentlichen Gesichtspunkte wieder, aufgrund deren die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift die Ausnahme wegen höherer Gewalt zuließ, nämlich eine Einfuhrlizenz mit Vorausfestsetzung der Abschöpfung und die Verpflichtung zur Einhaltung einer im voraus festgesetzten Frist (vgl. Urteil vom 20. Februar 1975 in der Rechtssache 64/74, Reich/Hauptzollamt Landau — Slg. 1975, 261).

Bei dem dem jetzigen Verfahren zugrunde liegenden Sachverhalt sind diese wesentlichen Umstände, wie gesagt, nicht gegeben. Die analoge Anwendung von Artikel 20 der zitierten Verordnung Nr. 193/75 ist daher auszuschließen.

7. Die Klägerin macht außerdem geltend, die Kommission hätte die Anwendung von Artikel 2 der Verordnung Nr. 2033/75 soweit ausdehnen müssen, daß die Fälle höherer Gewalt berücksichtigt würden. Es ist nicht deutlich, ob diese Rüge die Formulierung dieses Artikels oder seine Anwendung im eigentlichen Sinne betrifft. Hätte die Klägerin die Formulierung der Vorschrift insoweit kritisieren wollen, als die Kommission sie nicht so gefaßt hat, daß die Anwendung der Verordnung aufgeschoben werden konnte, wenn Gründe höherer Gewalt verhinderten, daß vorher abgeschlossene Verträge bis zum 1. September erfüllt wurden, wäre es ein leichtes zu bemerken, daß die Kommission nicht verpflichtet ist, in jede ihrer Verordnungen eine Klausel über höhere Gewalt aufzunehmen. Gäbe es wirklich einen allgemeinen Grundsatz, der der höheren Gewalt rechtliche Bedeutung gäbe, dann wäre es nicht nötig, diesen Grundsatz in jeder Verordnung ausdrücklich zu bestätigen. Andererseits stünde es den Gemeinschaftsstellen ohne einen derartigen allgemeinen Grundsatz bei ihrer rechtssetzenden Tätigkeit frei, der höheren Gewalt mehr oder weniger Bedeutung beizumessen.

Es scheint mir jedoch wahrscheinlicher, daß der oben erwähnte Vortrag der Klägerin wörtlich zu nehmen ist: Der Kommission wird vorgeworfen, bei der Anwendung dieses Artikels 2 im konkreten Fall die höhere Gewalt nicht berücksichtigt zu haben. Wenn dies so ist, dann wäre das Argument nur haltbar, wenn die Existenz eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes nachgewiesen würde, wonach die höhere Gewalt erheblich wäre und die Gemeinschaftsorgane ihr Rechnung tragen müßten.

Hierzu bemerke ich vor allem, daß ein derartiger Nachweis nicht geführt worden ist, und man kann sich schwer vorstellen, daß er geführt werden könnte. Betrachtet man die innerstaatlichen Rechtsordnungen, dann stellt man fest, daß höhere Gewalt gewisse Wirkungen im Strafrecht äußert, andere im öffentlichen Recht, wieder andere im Zivilrecht: sie sind zumeist in speziellen Vorschriften niedergelegt. Diese uneinheitliche Ausgestaltung der höheren Gewalt wurde auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene auch vom Gerichtshof anerkannt. In dem Urteil vom 11. Juli 1968 in der

Rechtssache 4/68 (Schwarzwaldmilch — Slg. 1968, 561, insbesondere S. 574) wurde festgestellt, daß der Begriff der höheren Gewalt in den verschiedenen Rechtsgebieten und Anwendungsbereichen nicht völlig den gleichen Inhalt hat und seine Bedeutung deshalb nach dem rechtlichen Rahmen zu bestimmen ist, in dem er jeweils seine Wirkung entfalten soll. Nach der vorerwähnten Entscheidung muß daher „bei der Auslegung des Begriffs der ‚höheren Gewalt' den Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen den Importeuren und der staatlichen Verwaltung sowie der Zweckbestimmung der Verordnung Rechnung getragen werden" (im selben Sinne auch das Urteil vom 30. Januar 1974 in der Rechtssache 158/73, Kampffmeyer — Slg. 1974, 102, insbesondere S. 110).

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, daß sich diese Entscheidungen auf Fälle beziehen, in denen die höhere Gewalt in einer Bestimmung der Gemeinschaftsverordnung ausdrücklich in Betracht gezogen wurde. Einen derartigen Fall habe ich bereits früher genannt, als ich Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 erwähnte und die Möglichkeit einer analogen Anwendung ausschloß. Die Klarstellung scheint mir angebracht, daß auch auszuschließen ist, daß sich aus dieser Vorschrift — oder ihrer angeblichen ratio — der von der Klägerin geltend gemachte allgemeine Grundsatz ergeben könnte. Nach Ansicht der Klägerin gibt es keinen gültigen Grund, die Beachtlichkeit der höheren Gewalt auf Einfuhren zu beschränken, die dem Verfahren der Einfuhrlizenzen unterliegen, und die Einfuhren auszuschließen, für die die Erteilung der Lizenzen nicht vorgesehen ist. Die Klägerin scheint für widersprüchlich zu halten, daß ein liberales System wie das letztere für die Unternehmen im Falle der höheren Gewalt mit ungünstigeren Wirkungen verbunden ist, als sie sich aus einem weniger liberalen System wie demjenigen ergeben, in dem für die Ausfuhr zuvor eine Lizenz zu beschaffen, die Verpflichtung zur Durchführung der Geschäfte bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu übernehmen und eine Kaution, die im Falle der Nichteinhaltung der Verpflichtung verfallen kann, zu leisten sind. Aber in Wahrheit gibt es keinen Widerspruch. Bei dem restriktiveren und belastenderen Einfuhrsystem wird dem Importeur zum Ausgleich von seiten der Gemeinschaft gewährleistet, daß er die Einfuhren zu den vorher festgesetzten Bedingungen durchführen kann. Wenn ihn also ein Grund höherer Gewalt hindert, seine Verpflichtung zum im voraus festgesetzten Zeitpunkt zu erfüllen, dann ist es logisch und billig, die höhere Gewalt als Entschuldigung der Verzögerung anzuerkennen und folglich eine individuelle Fristverlängerung zu gewähren, um den Verlust der gestellten Kaution zu vermeiden. Diese Gründe der Logik und der Billigkeit entfallen dagegen, wenn der Importeur den Gemeinschaftsstellen gegenüber keinerlei Bindung in bezug auf die beabsichtigte Einfuhr eingegangen ist und entsprechend diese Stellen weder ausdrücklich noch stillschweigend irgendeine Gewähr übernommen haben.

Befassen wir uns jedoch jetzt etwas näher mit der Hypothese, daß es einen allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Beachtlichkeit der höheren Gewalt gebe. Welchen Inhalt müßte man einem solchen Grundsatz geben!

Bekanntlich wird in den innerstaatlichen Rechtsordnungen die höhere Gewalt im allgemeinen als ein Gesichtspunkt angesehen, der es rechtfertigen kann, daß ein einzelner gegen eine Handlungs- oder Unterlassungspflicht verstößt, die ihn aufgrund einer allgemeinen Vorschrift, wie dies insbesondere im Strafrecht der Fall ist, oder aufgrund einer staatlichen oder privaten Handlung trifft, die eine besondere Beziehung zwischen dem Bürger und der öffentlichen Verwaltung oder auch zwischen Bürgern unter sich schafft. Aber im konkre-

ten Fall wird die höhere Gewalt statt für die Rechtfertigung der Nichterfüllung einer Verpflichtung dafür angeführt, daß die Kommission dem Betroffenen eine Behandlung in Abweichung von allgemeinen Vorschriften, die seine Interessen beeinträchtigt hätten, hätte zukommen lassen müssen. Mit anderen Worten, der angebliche Grundsatz müßte sich in einer Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane äußern, ein Unternehmen von der Geltung einer neuen, ungünstigeren Regelung auszunehmen und weiterhin der früheren Regelung zu unterstellen, wenn dessen geschäftliche Beziehungen durch ein Ereignis höherer Gewalt nachteilig beeinflußt werden. All dies erscheint mir ziemlich weit von dem allgemeinen Begriff der höheren Gewalt entfernt und zu speziell zu sein, um den Inhalt eines „allgemeinen Grundsatzes" bilden zu können.

Schließlich ist eine weitere kurze Überlegung über die Eigenschaften und die Zielsetzung der im vorliegenden Fall in Betracht kommenden Regelung nicht unzweckmäßig. Wie wir bereits gesehen haben, sah die Verordnung Nr. 2033/75 vor, daß bestimmte Schutzmaßnahmen auf die betreffenden Erzeugnisse ausgedehnt wurden, um einer Situation zu begegnen, die durch einen beträchtlichen Anstieg der Einfuhren gekennzeichnet war, der das korrekte Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen und die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden konnte. Diese Verordnung hatte also, wie übrigens alle Regelungen zur Einführung von Schutzmaßnahmen, den Charakter und die Funktion einer durch eine Ausnahmesituation notwendig gewordenen Regelung. Auch wenn man sich einen so weiteren Begriff der höheren Gewalt denken wollte, daß sich daraus die Wirkung einer Ausnahme von einer neu ergangenen ungünstigeren Regelung ergeben würde, schiene es mir deshalb mit der erwähnten Zielsetzung der Verordnung Nr. 2033/75 nicht vereinbar zu sein, an Ausnahmen von der uneingeschränkten und einheitlichen Anwendung ihrer Vorschriften zum Schutz des Binnenmarkts zu denken.

Nach diesen Bemerkungen ist meines Erachtens die angebliche Pflicht der Kommission zur Berücksichtigung der von der Klägerin geltend gemachten Gründe höherer Gewalt zu verneinen, und ihre Zurückweisung kann folglich in keiner Weise als schuldhaft angesehen werden.

8. Aus allen zuvor dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof abschließend vor, den Antrag zur sogenannten „Naturalinstitution" als unzulässig abzuweisen, den Antrag auf Schadensersatz wegen entgangenen Gewinns für unbegründet zu erklären und die Klägerin zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.