

URTEIL DES GERICHTSHOFES

5. März 1996 ^{*}

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

betreffend zwei dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesgerichtshof (Rechtssache C-46/93) und vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Rechtssache C-48/93), in den bei diesen anhängigen Rechtsstreitigkeiten

Brasserie du pêcheur SA

gegen

Bundesrepublik Deutschland

und

The Queen

gegen

Secretary of State for Transport

^{*} Verfahrenssprachen: Deutsch und Englisch.

ex parte: Factortame Ltd u. a.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Grundsatzes der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch diesem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias (Berichterstatter), der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris, D. A. O. Edward und G. Hirsch, der Richter G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann und J. L. Murray,

Generalanwalt: G. Tesaurο

Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler, und H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Brasserie du pêcheur SA, vertreten durch Rechtsanwalt H. Büttner, Karlsruhe,
- der Kläger zu 1 bis 36 und zu 38 bis 84 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch D. Vaughan und G. Barling, QC, sowie Barrister D. Anderson, beauftragt durch Solicitor S. Swabey,
- der Kläger zu 85 bis 97 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch Barrister N. Green, beauftragt durch Solicitor N. Horton,

- der Klägerin zu 37 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch N. Forwood, QC, und Barrister P. Duffy, beauftragt durch Holman Fenwick & Willan, Solicitors,
- der deutschen Regierung, vertreten durch E. Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt J. Sedemund, Köln,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, Beistand: Barristers S. Richards, C. Vajda und R. Thompson,
- der dänischen Regierung, vertreten durch J. Molde, Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,
- der spanischen Regierung, vertreten durch A. J. Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, sowie Abogados del Estado R. Silva de Lapuerta und G. Calvo Díaz als Bevollmächtigte,
- der französischen 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,
- der irischen Regierung, vertreten durch M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als Bevollmächtigten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch A. Bos, Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

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

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Brasserie du pêcheur SA, vertreten durch die Rechtsanwälte H. Büttner und P. Soler-Couteaux, Straßburg, der Kläger zu 1 bis 36 und zu 38 bis 84 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson und S. Swabey, der Kläger zu 85 bis 97 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch N. Green, der Klägerin zu 37 in der Rechtssache C-48/93, vertreten durch N. Forwood und P. Duffy, der deutschen Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt J. Sedemund, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch den Attorney General Sir N. Lyell, QC, sowie S. Richards, C. Vajda und J. E. Collins, der dänischen Regierung, vertreten durch P. Biering, Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der griechischen Regierung, vertreten durch F. Georgakopoulos, beigeordneter Rechtsberater im Juristischen Dienst des Staates, als Bevollmächtigten, der spanischen Regierung, vertreten durch R. Silva de Lapuerta und G. Calvo Díaz, der französischen Regierung, vertreten durch C. de Salins, der niederländischen Regierung, vertreten durch J. W. de Zwaan, stellvertretender Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, und der Kommission, vertreten durch C. Timmermans, J. Pipkorn und C. Docksey, in der Sitzung vom 25. Oktober 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. November 1995,

folgendes

Urteil

1 Der Bundesgerichtshof (Rechtssache C-46/93) und der High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Rechtssache C-48/93), haben mit Beschlüssen vom 28. Januar 1993 und 18. November 1992, beim Gerichtshof

eingegangen am 17. Februar 1993 und 18. Februar 1993, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen nach den Voraussetzungen für die Begründung der Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden, die dem einzelnen durch diesem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

- 2 Diese Fragen stellen sich in zwei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Brasserie du pêcheur und der Bundesrepublik Deutschland sowie zwischen der Factortame Ltd u. a. (im folgenden: Factortame u. a.) und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland.

Rechtssache C-46/93

- 3 Die Brasserie du pêcheur, eine französische Brauerei mit Sitz in Schiltigheim (Elsaß), mußte nach ihrem Vorbringen vor dem vorlegenden Gericht ihre Ausfuhren von Bier nach Deutschland Ende 1981 einstellen, weil das von ihr hergestellte Bier von den zuständigen deutschen Behörden mit der Begründung beanstandet worden war, es entspreche nicht dem Reinheitsgebot der §§ 9 und 10 des Biersteuergesetzes vom 14. März 1952 (BGBl. I S. 149) in der Fassung vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341, 3357; im folgenden: BierStG).
- 4 Da die Kommission der Auffassung war, daß diese Vorschriften gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstießen, leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein, das sowohl das Verbot, in anderen Mitgliedstaaten nach anderen Verfahren rechtmäßig hergestelltes Bier unter der Bezeichnung „Bier“ in den Verkehr zu bringen, als auch das Verbot der Einfuhr von Bier mit Zusatzstoffen betraf. Der Gerichtshof hat mit 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 deutschen Rechtsvorschriften entsprach, gegen Artikel 30 des Vertrages verstieß.

Die Brasserie du pêcheur verklagte daraufhin die Bundesrepublik Deutschland auf Ersatz des ihr durch diese Einfuhrbeschränkung in den Jahren 1981 bis 1987 entstandenen Schadens in Höhe eines Teilbetrags von 1 800 000 DM.

Der Bundesgerichtshof verweist dazu auf § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) und auf Artikel 34 des Grundgesetzes (GG). § 839 Absatz 1 Satz 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.“

Nach diesen beiden Vorschriften ist es für die Haftung des Staates erforderlich, daß drittgerichtete Amtspflichten verletzt werden; dies bedeutet, daß der Staat nur für die Verletzung der Verpflichtungen haftet, die einem Dritten gegenüber bestehen. Wie der Bundesgerichtshof ausführt, nimmt der nationale Gesetzgeber mit dem BierStG aber nur Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit wahr, ohne auf bestimmte Personen oder Personenkreise abzustellen, die als „Dritte“ im Sinne der genannten Vorschriften angesehen werden könnten.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesgerichtshof 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?

Rechtssache C-48/93

9 Am 16. Dezember 1988 erhoben Factortame u. a., bei denen es sich um natürliche Personen und Gesellschaften, die dem britischen Recht unterliegen, handelt, sowie deren Geschäftsführer und Anteilseigner Klage beim 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 (Seehandels-gesetz von 1988) gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 52 EWG-Vertrag, verstoße. Dieses Gesetz war am 1. Dezember 1988 in Kraft getreten, unbeschadet einer Übergangsfrist, die am 31. März 1989 ablief. Es sah die Errich-tung eines neuen Registers für die britischen Fischereifahrzeuge vor und unterwarf fortan die Registrierung dieser Fahrzeuge einschließlich der bereits im alten Regi-ster eingetragenen bestimmten Voraussetzungen in bezug auf Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsort und Domizil der Eigentümer. Fischereifahrzeugen, die nicht in das neue Register eingetragen werden konnten, wurde die Berechtigung zu fischen ent-zogen.

10 Auf Fragen, die das angerufene nationale Gericht vorgelegt hatte, hat der Gerichts-hof mit Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-221/89 (Factortame II, Slg. 1991, I-3905) entschieden, daß Erfordernisse in bezug auf Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsort und Domizil der Eigentümer und Manager der Schiffe, wie sie nach dem vom Vereinigten Königreich eingeführten Registrierungssystem vorgesehen waren, im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen, daß es dem Gemein-schaftsrecht dagegen nicht zuwiderläuft, als Voraussetzung für die Registrierung zu verlangen, daß die Schiffe vom Vereinigten Königreich aus operieren und ihr Ein-satz von dort aus geleitet und überwacht wird.

11 Am 4. August 1989 hatte die Kommission eine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich eingereicht. Parallel dazu hatte sie beantragt, im Wege der einstweiligen Anordnung die vorgenannten Voraussetzungen bezüglich der Staats-angehörigkeit wegen Verstoßes gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag aus-zusetzen. Mit Beschluß vom 10. Oktober 1989 in der Rechtssache 246/89 R (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1989, 3125) hat der Präsident des Gerichtshofes diesem Aussetzungsantrag stattgegeben. Zur Durchführung des Beschlusses erließ das Vereinigte Königreich mit Wirkung vom 2. November 1989 Vorschriften zur Änderung der neuen Registerregelung. Mit Urteil vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-246/89 (Kommission/Vereinigtes Königreich,

Slg. 1991, I-4585) hat der Gerichtshof bestätigt, daß die mit der Vertragsverletzungsklage beanstandeten Registrierungs Voraussetzungen gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen.

- 12 Inzwischen, am 2. Oktober 1991, hatte der Divisional Court einen Beschluß zur Durchführung des vorgenannten Urteils des Gerichtshofes vom 25. Juli 1991 erlassen und die Kläger gleichzeitig aufgefordert, ihren Schadensersatzantrag zu präzisieren. Daraufhin legten die Kläger dem Gericht eine detaillierte Aufstellung der verschiedenen Schadensposten vor, in der die Unkosten und die Verluste aufgeführt waren, die ihnen vom Inkrafttreten der Gesetzesnovelle am 1. April 1989 bis zu deren Aufhebung am 2. November 1989 entstanden waren.
- 13 Schließlich erlaubte der Divisional Court mit Beschluß vom 18. November 1992 der Rawlings (Trawling) Ltd, der Klägerin zu 37 des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-48/93, ihren Schadensersatzantrag um einen Antrag auf „exemplarischen“ Schadensersatz wegen verfassungswidrigen Verhaltens der öffentlichen Stellen (exemplary damages for unconstitutional behaviour) zu erweitern.
- 14 In diesem Zusammenhang hat der Divisional Court dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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 Rechts-sachen 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 Anteilen 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) exemplarischer Schadensersatz in der geltend gemachten Form?

- 15 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts der Ausgangsverfahren, des Verfahrensablaufs und der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Haftung des Staates wegen der gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenen Handlungen und Unterlassungen des nationalen Gesetzgebers (erste Frage in den Rechtssachen C-46/93 und C-48/93)

- 16 Mit ihrer ersten Frage möchten die beiden vorlegenden Gerichte im wesentlichen wissen, ob der Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar ist, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist.

- 17 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß, wie der Gerichtshof bereits im Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357, Randnr. 37) festgestellt hat, es ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ist, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind.

- 18 Nach Ansicht der deutschen, der irischen und der niederländischen Regierung besteht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz der dem einzelnen entstandenen Schäden nur im Fall des Verstoßes gegen nicht unmittelbar anwendbare Vorschriften. In dem erwähnten Urteil Francovich u. a. habe der Gerichtshof nur eine Lücke im System des Rechtsschutzes für den einzelnen schließen wollen. Soweit dem einzelnen im nationalen Recht ein Klagerecht für die Geltendmachung der Ansprüche zuerkannt sei, die er aus unmittelbar anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften herleite, bestehe keinerlei Notwendigkeit, ihm im Fall der Verletzung derartiger Vorschriften außerdem einen unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Entschädigungsanspruch zu gewähren.
- 19 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.
- 20 Nach ständiger Rechtsprechung stellt die dem einzelnen eingeräumte Möglichkeit, sich vor den nationalen Gerichten auf unmittelbar anwendbare Vertragsvorschriften zu berufen, nur eine Mindestgarantie dar und reicht für sich allein nicht aus, um die uneingeschränkte Anwendung des Vertrages zu gewährleisten (vgl. u. a. Urteile vom 15. Oktober 1986 in der Rechtssache 168/85, Kommission/Italien, Slg. 1986, 2945, Randnr. 11, vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-120/88, Kommission/Italien, Slg. 1991, I-621, Randnr. 10, und vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-119/89, Kommission/Spanien, Slg. 1991, I-641, Randnr. 9). Diese Möglichkeit, die der Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften den Vorrang gegenüber nationalen Vorschriften verschaffen soll, ist nicht in allen Fällen geeignet, dem einzelnen die Inanspruchnahme der Rechte zu sichern, die ihm das Gemeinschaftsrecht verleiht, und insbesondere zu verhindern, daß er aufgrund eines einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht einen Schaden erleidet. Wie sich aus dem Urteil Francovich u. a. (a. a. O., Randnr. 33) ergibt, wäre die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts aber in Frage gestellt, wenn der einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall, daß seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt worden sind, eine Entschädigung zu erlangen.
- 21 Dies gilt dann, wenn ein einzelner, der Opfer der Nichtumsetzung einer Richtlinie geworden ist und der sich vor dem nationalen Gericht nicht unmittelbar auf bestimmte Vorschriften dieser Richtlinie berufen kann, weil sie nicht hinreichend genau und unbedingt sind, gegen den säumigen Staat eine Haftungsklage wegen Verstoßes gegen Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages erhebt. Unter solchen Umständen, wie sie auch in den Rechtssachen Francovich u. a. vorlagen, soll die

Entschädigung die nachteiligen Folgen beseitigen, die sich für die von einer Richtlinie begünstigten Personen aus der Nichtumsetzung der Richtlinie durch einen Mitgliedstaat ergeben.

- 22 Dies gilt auch im Fall der Verletzung eines unmittelbar durch eine Gemeinschaftsnorm verliehenen Rechts, auf das sich der einzelne vor den nationalen Gerichten berufen kann. In diesem Fall stellt der Entschädigungsanspruch die notwendige Ergänzung der unmittelbaren Wirkung dar, die den Gemeinschaftsvorschriften zukommt, auf deren Verletzung der entstandene Schaden beruht.
- 23 Vorliegend steht fest, daß die betreffenden Gemeinschaftsvorschriften, nämlich Artikel 30 des Vertrages in der Rechtssache C-46/93 und Artikel 52 in der Rechtssache C-48/93, unmittelbare Wirkung in dem Sinne haben, daß sie dem einzelnen Rechte verleihen, die er unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend machen kann. Die Verletzung derartiger Vorschriften kann zu einer Entschädigung führen.
- 24 Die deutsche Regierung trägt außerdem vor, ein allgemeiner Entschädigungsanspruch des einzelnen könne nur im Wege der Gesetzgebung eingeführt werden und die Anerkennung eines solchen Anspruchs durch Richterrecht wäre mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie mit dem nach dem Vertrag vorgesehenen institutionellen Gleichgewicht unvereinbar.
- 25 Dazu ist zu bemerken, daß die Frage des Bestehens und des Umfangs der Haftung eines Staates für Schäden, die sich aus einem Verstoß gegen seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen ergeben, die Auslegung des Vertrages betrifft, die als solche in die Zuständigkeit des Gerichtshofes fällt.
- 26 Vorliegend ist ebenso wie in den erwähnten Rechtssachen Francovich u. a. diese Auslegungsfrage dem Gerichtshof von nationalen Gerichten gemäß Artikel 177 des Vertrages vorgelegt worden.

- 27 Soweit der Vertrag keine Vorschriften enthält, die die Folgen von Verstößen der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht ausdrücklich und genau regeln, hat der Gerichtshof in Erfüllung der ihm durch Artikel 164 des Vertrages übertragenen Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern, über eine solche Frage nach den allgemein anerkannten Auslegungsmethoden zu entscheiden, insbesondere indem er auf die Grundprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung und gegebenenfalls auf allgemeine Grundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, zurückgreift.
- 28 Auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, verweist auch Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages im Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft für den durch deren Organe oder Bedienstete in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden.
- 29 Dieser in Artikel 215 des Vertrages ausdrücklich aufgestellte Grundsatz der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist nur eine Ausprägung des in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geltenden allgemeinen Grundsatzes, daß eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung die Verpflichtung zum Ersatz des verursachten Schadens nach sich zieht. Dieser Vorschrift ist außerdem die Verpflichtung der öffentlichen Stellen zu entnehmen, den in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden zu ersetzen.
- 30 Ferner ist darauf hinzuweisen, daß in einer großen Anzahl von nationalen Rechtsordnungen das Staatshaftungsrecht entscheidend im Wege der Rechtsprechung entwickelt worden ist.
- 31 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen hat der Gerichtshof bereits im Urteil Francovich u. a. (a. a. O., Randnr. 35) ausgeführt, daß der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, aus dem Wesen der mit dem Vertrag geschaffenen Rechtsordnung folgt.

- 32 Daraus ergibt sich, daß der Grundsatz für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat.
- 33 Im übrigen kann in Anbetracht des Grunderfordernisses der Gemeinschaftsrechtsordnung, das die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts darstellt (vgl. insbesondere Urteil vom 21. Februar 1991 in den Rechtssachen C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415, Randnr. 26), die Verpflichtung zum Ersatz der dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schäden nicht von den internen Vorschriften über die Verteilung der Zuständigkeiten auf die Verfassungsorgane abhängen.
- 34 Wie der Generalanwalt in Nummer 38 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, wird im Völkerrecht der Staat, dessen Haftung wegen Verstoßes gegen eine völkerrechtliche Verpflichtung ausgelöst wird, ebenfalls als Einheit betrachtet, ohne daß danach unterschieden wird, ob der schadensverursachende Verstoß der Legislative, der Judikative oder der Exekutive zuzurechnen ist. Dies gilt um so mehr in der Gemeinschaftsrechtsordnung, als alle staatlichen Instanzen einschließlich der Legislative bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Normen, die die Situation des einzelnen unmittelbar regeln können, zu beachten haben.
- 35 Der Umstand, daß der zur Last gelegte Verstoß nach den internen Vorschriften dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen ist, ist daher nicht geeignet, die mit dem Schutz der Rechte des einzelnen, der sich auf das Gemeinschaftsrecht beruft, verbundenen Erfordernisse und vorliegend das Recht, vor den nationalen Gerichten Ersatz des durch diesen Verstoß entstandenen Schadens zu erlangen, in Frage zu stellen.
- 36 Folglich ist den vorlegenden Gerichten zu antworten, daß der Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar ist, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist.

Zu den Voraussetzungen für die Begründung der Haftung des Staates wegen der gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Handlungen und Unterlassungen des nationalen Gesetzgebers (zweite Frage in der Rechtssache C-46/93 und erste Frage in der Rechtssache C-48/93)

- 37 Mit diesen Fragen ersuchen die vorlegenden Gerichte den Gerichtshof, die Voraussetzungen näher zu bestimmen, unter denen ein Anspruch auf Ersatz der Schäden, die dem einzelnen durch einem Mitgliedstaat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, im Hinblick auf die Umstände des Einzelfalls gemeinschaftsrechtlich gewährleistet ist.
- 38 Insoweit ist daran zu erinnern, daß zwar die Haftung des Staates nach dem Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben ist, daß aber die Voraussetzungen, unter denen sie einen Entschädigungsanspruch eröffnet, von der Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht abhängen, der dem entstandenen Schaden zugrunde liegt (vgl. Urteil Francovich u. a., a. a. O., Randnr. 38).
- 39 Bei der Bestimmung dieser Voraussetzungen sind zunächst die Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung zu berücksichtigen, die die Grundlage der Staatshaftung bilden, nämlich zum einen die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen und der effektive Schutz der durch sie verliehenen Rechte und zum anderen die den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages obliegende Mitwirkungspflicht (vgl. Urteil Francovich u. a., a. a. O., Randnrn. 31 bis 36).
- 40 Sodann ist, wie die Kommission und die verschiedenen Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, ausgeführt haben, die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft heranzuziehen.
- 41 Denn zum einen verweist Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages im Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft auf die den Rechtsordnungen der

Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze, von denen sich der Gerichtshof bei Fehlen schriftlicher Normen auch in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts leiten läßt.

- 42 Zum anderen dürfen sich die Voraussetzungen für die Begründung der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, nicht ohne besonderen Grund von den Voraussetzungen unterscheiden, die für die Haftung der Gemeinschaft unter vergleichbaren Umständen gelten. Der Schutz der Rechte, die der einzelne aus dem Gemeinschaftsrecht herleitet, kann nämlich nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob die Stelle, die den Schaden verursacht hat, nationalen oder Gemeinschaftscharakter hat.
- 43 Das System, das der Gerichtshof gemäß Artikel 215 des Vertrages speziell zur Haftung wegen Rechtsetzungsakten entwickelt hat, trägt u. a. der Komplexität der zu regelnden Sachverhalte, den Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung der Vorschriften und insbesondere dem Ermessensspielraum, über den der Urheber des betreffenden Aktes verfügt, Rechnung.
- 44 Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist unter Berücksichtigung des weiten Ermessens, über das die Organe bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken verfügen, insbesondere im Hinblick auf Rechtsetzungsakte, die wirtschaftspolitische Entscheidungen erfordern, entwickelt worden.
- 45 Die enge Konzeption der Haftung der Gemeinschaft wegen der Wahrnehmung ihrer Rechtsetzungstätigkeit erklärt sich nämlich durch die Erwägung, daß die Wahrnehmung gesetzgeberischer Tätigkeit selbst dann, wenn die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte gerichtlicher Kontrolle unterliegt, nicht jedesmal durch die Möglichkeit von Schadensersatzklagen behindert werden darf, wenn das allgemeine Interesse der Gemeinschaft den Erlass normativer Maßnahmen gebietet, die die

Interessen des einzelnen beeinträchtigen können, und daß auf einem Rechtsetzungsgebiet, das durch ein für die Durchführung einer Gemeinschaftspolitik unerläßliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, die Haftung der Gemeinschaft nur dann ausgelöst werden kann, wenn das betreffende Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat (vgl. Urteil vom 25. Mai 1978 in den Rechtssachen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 und 40/77, HNL u. a./Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, Randnrn. 5 und 6).

- 46 Hiernach ist festzustellen, daß der nationale Gesetzgeber, wie auch die Gemeinschaftsorgane, nicht systematisch über ein weites Ermessen verfügt, wenn er auf einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Gebiet handelt. Das Gemeinschaftsrecht kann ihm Ergebnispflichten oder Verhaltens- oder Unterlassungspflichten auferlegen, die seinen Ermessensspielraum zuweilen beträchtlich einschränken. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Mitgliedstaat, wie es unter den im Urteil *Franco-vich* u. a. genannten Umständen der Fall war, gemäß Artikel 189 des Vertrages verpflichtet ist, innerhalb einer bestimmten Frist alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das von einer Richtlinie vorgeschriebene Ergebnis zu erreichen. In diesem Fall ist es für die Begründung der Haftung des Mitgliedstaats wegen Nichtumsetzung der Richtlinie irrelevant, daß die zu ergreifenden Maßnahmen dem nationalen Gesetzgeber obliegen.
- 47 Handelt ein Mitgliedstaat dagegen auf einem Gebiet, auf dem er über ein weites Ermessen verfügt, das mit dem vergleichbar ist, das die Gemeinschaftsorgane bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken besitzen, so müssen die Voraussetzungen, unter denen seine Haftung ausgelöst werden kann, grundsätzlich die gleichen sein wie die, von denen die Haftung der Gemeinschaft in einer vergleichbaren Situation abhängt.
- 48 In dem der Rechtssache C-46/93 zugrunde liegenden Ausgangsfall hatte der deutsche Gesetzgeber auf dem Gebiet der Lebensmittel, speziell dem des Bieres, Rechtsvorschriften erlassen. In Ermangelung einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung verfügte der nationale Gesetzgeber auf diesem Gebiet über ein weites Ermessen für den Erlass einer Regelung über die Qualität des in den Verkehr gebrachten Bieres.

- 49 Was den Sachverhalt der Rechtssache C-48/93 angeht, so verfügte der Gesetzgeber des Vereinigten Königreichs ebenfalls über ein weites Ermessen. Denn die streitigen Rechtsvorschriften betrafen zum einen die Registrierung von Schiffen, also ein Gebiet, das in Anbetracht des Entwicklungsstands des Gemeinschaftsrechts in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, und zum anderen die Regelung der Fischereitätigkeiten und damit einen Sektor, in dem die Durchführung der gemeinsamen Politik den Mitgliedstaaten einen bestimmten Ermessensspielraum beläßt.
- 50 In diesen beiden Fällen waren also der deutsche Gesetzgeber und der Gesetzgeber des Vereinigten Königreichs mit Situationen konfrontiert, die Entscheidungen mit sich brachten, die mit denen vergleichbar sind, die die Gemeinschaftsorgane beim Erlaß von Rechtsetzungsakten im Rahmen einer Gemeinschaftspolitik treffen.
- 51 Unter derartigen Umständen erkennt das Gemeinschaftsrecht einen Entschädigungsanspruch an, sofern drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich daß die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem einzelnen Rechte zu verleihen, daß der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und schließlich daß zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.
- 52 Diese Voraussetzungen genügen in der Tat erstens den Erfordernissen der vollen Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen und des effektiven Schutzes der von diesen Normen anerkannten Rechte.
- 53 Zweitens entsprechen diese Voraussetzungen im wesentlichen denen, die der Gerichtshof im Rahmen von Artikel 215 in seiner Rechtsprechung zur Haftung der Gemeinschaft für Schäden entwickelt hat, die dem einzelnen durch rechtswidrige Rechtsetzungsakte der Gemeinschaftsorgane entstehen.

- 54 Die erste Voraussetzung ist bei Artikel 30 des Vertrages, um den es in der Rechtssache C-46/93, wie auch bei Artikel 52 des Vertrages, um den es in der Rechtssache C-48/93 geht, offensichtlich erfüllt. Denn Artikel 30 erlegt zwar den Mitgliedstaaten ein Verbot auf, er begründet aber auch für den einzelnen Rechte, die die nationalen Gerichte zu wahren haben (vgl. Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76, Iannelli & Volpi, Slg. 1977, 557, Randnr. 13). Ebenso verleiht Artikel 52 des Vertrages seinem Wesen nach dem einzelnen Rechte (vgl. Urteil vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74, Reyners, Slg. 1974, 631, Randnr. 25).
- 55 Bei der zweiten Voraussetzung besteht sowohl für die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 als auch für die der Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht als hinreichend qualifiziert anzusehen ist, darin, daß ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat.
- 56 Insoweit gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden beläßt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, daß die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, daß nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden.
- 57 Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.

- 58 Vorliegend kann der Gerichtshof die Beurteilung durch die nationalen Gerichte, die allein für die Feststellung des Sachverhalts der Ausgangsverfahren und die Qualifizierung der betreffenden Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zuständig sind, nicht durch seine eigene Beurteilung ersetzen. Er hält es jedoch für zweckmäßig, auf bestimmte Umstände hinzuweisen, die die vorlegenden Gerichte in Betracht ziehen können.
- 59 So ist in der Rechtssache C-46/93 die Frage der Aufrechterhaltung der Bestimmungen des BierStG über die Reinheit von Bier durch den deutschen Gesetzgeber, nach denen das Inverkehrbringen von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten, nach anderen Vorschriften rechtmäßig hergestellten Bieren unter der Bezeichnung „Bier“ verboten war, von der Frage der Aufrechterhaltung der Bestimmungen desselben Gesetzes, nach denen die Einfuhr von Bieren mit Zusatzstoffen verboten war, zu unterscheiden. Der Verstoß gegen Artikel 30 des Vertrages durch die deutsche Gesetzgebung könnte nämlich bezüglich der Bestimmungen über die Bezeichnung des auf den Markt gebrachten Erzeugnisses schwerlich als entschuldbarer Irrtum angesehen werden, da die Unvereinbarkeit einer derartigen Regelung mit Artikel 30 des Vertrages im Lichte der früheren Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere der Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe, „Cassis de Dijon“, Slg. 1979, 649) und vom 9. Dezember 1981 in der Rechtssache 193/80 (Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019), offenkundig erschien. Dagegen erschienen die Anhaltspunkte, über die der nationale Gesetzgeber in Anbetracht der einschlägigen Rechtsprechung für die Beurteilung der Frage verfügte, ob das Verbot der Verwendung von Zusatzstoffen gegen das Gemeinschaftsrecht verstieß, bis zum Urteil vom 12. März 1987 (Kommission/Deutschland, a. a. O.), mit dem der Gerichtshof dieses Verbot für unvereinbar mit Artikel 30 erklärt hat, erheblich weniger zwingend.
- 60 Zu der nationalen Regelung in der Rechtssache C-48/93 ist folgendes zu bemerken:
- 61 Die Entscheidung des Gesetzgebers des Vereinigten Königreichs, in den Merchant Shipping Act 1988 Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Registrierung der Fischereifahrzeuge aufzunehmen, ist unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem, ob es sich um Bestimmungen handelt, die die Registrierung von einem Staatsangehörigkeitserfordernis abhängig machen und eine offenkundig gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende unmittelbare Diskriminierung darstellen, oder um

Bestimmungen, die Voraussetzungen in bezug auf Aufenthaltsort und Domizil der Eigentümer und Manager der Fahrzeuge aufstellen.

- 62 Die Einführung dieser letztgenannten Voraussetzungen erscheint ohne weiteres insbesondere mit Artikel 52 des Vertrages unvereinbar; das Vereinigte Königreich wollte sie jedoch auf der Grundlage der Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik rechtfertigen. Im erwähnten Urteil *Factortame II* hat der Gerichtshof diese Rechtfertigung zurückgewiesen.
- 63 Für die Beurteilung der Frage, ob der damit vom Gesetzgeber des Vereinigten Königreichs begangene Verstoß gegen Artikel 52 hinreichend qualifiziert war, kann das vorlegende Gericht u. a. folgendes in Betracht ziehen: die rechtlichen Kontroversen im Zusammenhang mit den Besonderheiten der gemeinsamen Fischereipolitik, die Haltung der Kommission, die dem Vereinigten Königreich rechtzeitig ihren Standpunkt mitgeteilt hatte, und die Beurteilungen, zu denen die nationalen Gerichte in der Frage, wieweit die Auslegung des Gemeinschaftsrechts bereits geklärt war, im Rahmen der Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gelangt waren, die von durch die Anwendung des Merchant Shipping Act betroffenen einzelnen angestrengt worden waren.
- 64 Schließlich ist auch die Behauptung der Rawlings (Trawling) Ltd, der Klägerin zu 37 in der Rechtssache C-48/93, zu berücksichtigen, das Vereinigte Königreich habe nicht unverzüglich die für die Durchführung des Beschlusses des Präsidenten des Gerichtshofes vom 10. Oktober 1989 (Kommission/Vereinigtes Königreich, a. a. O.) erforderlichen Maßnahmen erlassen, was die ihr entstandenen Schäden unnötigerweise erhöht habe. Sollte sich dieser Umstand, der allerdings von der Regierung des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestritten worden ist, als richtig erweisen, müßte er vom vorlegenden Gericht schon als solcher als offenkundiger und damit hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht angesehen werden.
- 65 Hinsichtlich der dritten Voraussetzung haben die vorlegenden Gerichte zu prüfen, ob zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.

- 66 Die drei vorgenannten Voraussetzungen sind erforderlich und ausreichend, um für den einzelnen einen Entschädigungsanspruch zu begründen, ohne daß es deswegen ausgeschlossen wäre, daß die Haftung des Staates auf der Grundlage des nationalen Rechts unter weniger einschränkenden Voraussetzungen ausgelöst werden kann.
- 67 Wie sich aus dem Urteil Francovich u. a. (a. a. O., Randnrn. 41 bis 43) ergibt, hat der Staat vorbehaltlich des Entschädigungsanspruchs, der, sofern die in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen erfüllt sind, seine Grundlage unmittelbar im Gemeinschaftsrecht findet, die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die dort festgelegten Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen; auch dürfen diese Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sein, daß die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist (vgl. auch Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82, San Giorgio, Slg. 1983, 3595).
- 68 Beschränkungen, die im Bereich der außervertraglichen Haftung der öffentlichen Gewalt wegen der Wahrnehmung gesetzgeberischer Tätigkeit in den nationalen Rechtsordnungen enthalten sind, können geeignet sein, dem einzelnen die Geltendmachung des ihm gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Entschädigungsanspruchs für Schäden aus einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren.
- 69 In der Rechtssache C-46/93 fragt sich das vorlegende Gericht insbesondere, ob durch das nationale Recht bestimmt werden kann, daß ein etwaiger Entschädigungsanspruch den gleichen Beschränkungen unterliegt wie bei einem Verstoß eines innerstaatlichen Gesetzes gegen höherrangiges innerstaatliches Recht, beispielsweise einem Verstoß eines einfachen Bundesgesetzes gegen das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- 70 Dazu ist zu bemerken, daß die Anordnung solcher Beschränkungen zwar mit dem Erfordernis in Einklang erscheint, keine Voraussetzungen festzulegen, die

ungünstiger sind als bei entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen, daß aber außerdem zu prüfen ist, ob solche Beschränkungen nicht geeignet sind, die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren.

- 71 Die nach deutschem Recht im Fall des Verstoßes eines Gesetzes gegen höherrangiges innerstaatliches Recht geltende Voraussetzung, die die Entschädigung davon abhängig macht, daß sich die Handlung oder Unterlassung des Gesetzgebers auf eine individuelle Situation bezieht, würde den tatsächlichen Ersatz der sich aus einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ergebenden Schäden praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, da die dem nationalen Gesetzgeber obliegenden Aufgaben grundsätzlich im Allgemeininteresse liegen und nicht auf bestimmte Personen oder Personenkreise abstellen.
- 72 Da eine derartige Voraussetzung der Verpflichtung der nationalen Gerichte entgegensteht, die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu sichern und einen effektiven Schutz der Rechte des einzelnen zu gewährleisten, muß sie im Fall eines dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnenden Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht außer Betracht bleiben.
- 73 Ebenso ist die im englischen Recht für die Begründung der Haftung der öffentlichen Gewalt gegebenenfalls aufgestellte Voraussetzung, daß grundsätzlich ein Amtsmißbrauch in Ausübung einer hoheitlichen Befugnis (*misfeasance in public office*) nachgewiesen werden muß, der beim Gesetzgeber nicht vorstellbar ist, geeignet, die Erlangung des Ersatzes der sich aus einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ergebenden Schäden praktisch unmöglich zu machen, wenn dieser Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen ist.
- 74 Daher ist auf die Fragen der vorlegenden Gerichte zu antworten, daß, wenn ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen ist, der auf einem Gebiet tätig wird, auf dem er im Hinblick auf normative Entscheidungen über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, der Geschädigte einen Entschädigungsanspruch hat, sofern die verletzte gemeinschaftsrechtliche Vorschrift bezweckt, ihm Rechte zu verleihen, der Verstoß hinreichend

qualifiziert ist und zwischen diesem Verstoß und dem dem einzelnen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Unter diesem Vorbehalt hat der Staat die Folgen des durch den ihm zuzurechnenden Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die im anwendbaren nationalen Recht festgelegten Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen; auch dürfen diese Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sein, daß die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.

Zur Möglichkeit, die Entschädigung vom Vorliegen eines Verschuldens abhängig zu machen (dritte Frage in der Rechtssache C-46/93)

- 75 Mit seiner dritten Frage möchte der Bundesgerichtshof im wesentlichen wissen, ob das nationale Gericht im Rahmen des von ihm angewandten nationalen Rechts den Ersatz des Schadens davon abhängig machen kann, daß den staatlichen Amtsträger, dem der Verstoß zuzurechnen ist, ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) trifft.
- 76 Den Akten ist zu entnehmen, daß der Begriff des Verschuldens in den verschiedenen Rechtsordnungen nicht den gleichen Inhalt hat.
- 77 Wie sich außerdem aus den Ausführungen zur vorhergehenden Frage ergibt, ist bei einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist, der auf einem Gebiet tätig wird, auf dem er im Hinblick auf normative Entscheidungen über ein weites Ermessen verfügt, die Zuerkennung eines Entschädigungsanspruchs auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts u. a. von der Voraussetzung abhängig, daß der Verstoß hinreichend qualifiziert ist.
- 78 Demnach sind bestimmte objektive und subjektive Gesichtspunkte, die im Rahmen einer nationalen Rechtsordnung mit dem Begriff des Verschuldens in Verbindung gebracht werden können, für die Beurteilung der Frage von Bedeutung, ob

ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht qualifiziert ist (siehe die oben in Randnrn. 56 und 57 erwähnten Gesichtspunkte).

- 79 Daraus folgt, daß die Verpflichtung zum Ersatz der dem einzelnen entstandenen Schäden nicht von einer an den Verschuldensbegriff geknüpften Voraussetzung abhängig gemacht werden kann, die über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinausgeht. Denn die Aufstellung einer solchen zusätzlichen Voraussetzung würde darauf hinauslaufen, daß der Entschädigungsanspruch, der seine Grundlage in der Gemeinschaftsrechtsordnung findet, in Frage gestellt wäre.
- 80 Demzufolge ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß es im Rahmen des von ihm angewandten nationalen Rechts den Ersatz des Schadens nicht davon abhängig machen kann, daß den staatlichen Amtsträger, dem der Verstoß zuzurechnen ist, ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) trifft, das über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinausgeht.

Zum materiellen Umfang der Entschädigung (vierte Frage Buchstabe a in der Rechtssache C-46/93 und zweite Frage in der Rechtssache C-48/93)

- 81 Mit diesen Fragen ersuchen die vorlegenden Gerichte den Gerichtshof im wesentlichen um Angabe der Kriterien, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, die der Mitgliedstaat, dem der Verstoß zuzurechnen ist, zu leisten hat.
- 82 Insoweit ist darauf hinzuweisen, daß der Ersatz der Schäden, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, dem erlittenen Schaden angemessen sein muß, so daß ein effektiver Schutz der Rechte des einzelnen gewährleistet ist.

- 83 Soweit es auf diesem Gebiet keine Gemeinschaftsvorschriften gibt, ist es Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die Kriterien festzulegen, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, wobei diese Kriterien nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden Ansprüchen, die auf nationales Recht gestützt sind; auch dürfen sie keinesfalls so ausgestaltet sein, daß die Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.
- 84 Insbesondere ist klarzustellen, daß das nationale Gericht bei der Bestimmung des ersatzfähigen Schadens prüfen kann, ob sich der Geschädigte in angemessener Form um die Verhinderung des Schadenseintritts oder um die Begrenzung des Schadensumfangs bemüht hat und ob er insbesondere rechtzeitig von allen ihm zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat.
- 85 Nach einem allgemeinen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsatz muß sich nämlich der Geschädigte in angemessener Form um die Begrenzung des Schadensumfangs bemühen, wenn er nicht Gefahr laufen will, den Schaden selbst tragen zu müssen (vgl. Urteil vom 19. Mai 1992 in den Rechtssachen C-104/89 und C-37/90, Mulder u. a./Rat und Kommission, Slg. 1992, I-3061, Randnr. 33).
- 86 Der Bundesgerichtshof fragt, ob eine nationale Regelung die Entschädigungspflicht generell auf die Schäden beschränken kann, die an bestimmten, besonders geschützten individuellen Rechtsgütern wie dem Eigentum entstanden sind, oder ob sie auch den entgangenen Gewinn der Kläger abdecken muß. Er führt aus, daß die Chancen, Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zu vermarkten, von der deutschen Rechtsordnung nicht dem geschützten Bestand des Unternehmens zugeordnet würden.
- 87 Dazu ist zu bemerken, daß es nicht zulässig sein kann, den entgangenen Gewinn bei einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vollständig vom ersatzfähigen Schaden auszuschließen. Insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten wirtschaftlicher oder kommerzieller Natur ist nämlich ein solcher vollständiger Ausschluß des entgangenen Gewinns geeignet, den Ersatz des Schadens tatsächlich unmöglich zu machen.

- 88 Für die verschiedenen, in der zweiten Frage des Divisional Court genannten Schadensposten stellt das Gemeinschaftsrecht keine besonderen Kriterien auf. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, über diese Schadensposten nach dem von ihm angewandten nationalen Recht vorbehaltlich der oben in Randnummer 83 erwähnten Erfordernisse zu entscheiden.
- 89 Insbesondere zum „exemplarischen“ Schadensersatz (exemplary damages) ist zu bemerken, daß diese Art der Entschädigung, wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, im nationalen Recht auf der Feststellung beruht, daß die betreffenden öffentlichen Stellen in unbilliger, willkürlicher oder verfassungswidriger Weise gehandelt haben. Da diese Verhaltensweisen einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht begründen oder verstärken können, kann die Gewährung eines „exemplarischen“ Schadensersatzes nicht ausgeschlossen werden, wenn er, gestützt auf das Gemeinschaftsrecht — gegebenenfalls auch in Form einer Klage — geltend gemacht wird, sofern ein solcher, auf nationales Recht gestützter Schadensersatz zugesprochen würde.
- 90 Somit ist den vorlegenden Gerichten zu antworten, daß der von den Mitgliedstaaten zu leistende Ersatz der Schäden, die sie dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht verursacht haben, dem erlittenen Schaden angemessen sein muß. Soweit es auf diesem Gebiet keine Gemeinschaftsvorschriften gibt, ist es Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die Kriterien festzulegen, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, wobei diese Kriterien nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden, auf nationales Recht gestützten Ansprüchen; auch dürfen sie keinesfalls so ausgestaltet sein, daß die Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist. Eine nationale Regelung, die den ersatzfähigen Schaden generell auf die Schäden beschränken würde, die an bestimmten, besonders geschützten individuellen Rechtsgütern entstehen, wobei der entgangene Gewinn des einzelnen ausgeschlossen wäre, ist unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht. Im übrigen muß besonderer Schadensersatz wie der im englischen Recht vorgesehene „exemplarische“ Schadensersatz gewährt werden können, wenn er, gestützt auf das Gemeinschaftsrecht — gegebenenfalls auch in Form einer Klage — geltend gemacht wird, sofern ein solcher, auf nationales Recht gestützter Schadensersatz zugesprochen würde.

Zu dem von der Entschädigung abgedeckten Zeitraum (vierte Frage Buchstabe b in der Rechtssache C-46/93)

- 91 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der ersatzfähige Schaden die Schäden umfaßt, die vor Erlaß eines Urteils des Gerichtshofes entstanden sind, in dem das Vorliegen eines Verstoßes festgestellt wird.
- 92 Wie sich aus der Antwort auf die zweite Frage ergibt, besteht der Entschädigungsanspruch auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts, sobald die oben in Randnummer 51 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 93 Eine dieser Voraussetzungen ist die, daß der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinreichend qualifiziert ist. Ein Urteil des Gerichtshofes, in dem der Verstoß zuvor festgestellt wurde, ist zwar ein entscheidendes, sein Vorliegen aber kein unbedingt notwendiges Kriterium dafür, daß diese Voraussetzung erfüllt ist (siehe Randnrn. 55 bis 57 des vorliegenden Urteils).
- 94 Würde man zulassen, daß die Entschädigungspflicht des betreffenden Mitgliedstaats auf die Schäden beschränkt werden könnte, die nach Erlaß eines Urteils des Gerichtshofes, in dem der fragliche Verstoß festgestellt wird, eingetreten sind, so würde dies darauf hinauslaufen, daß der in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannte Entschädigungsanspruch in Frage gestellt wäre.
- 95 Würde außerdem der Schadensersatz davon abhängig gemacht, daß der Gerichtshof zuvor einen einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht feststellt, so stünde dies im Widerspruch zum Grundsatz der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, da dadurch jeder Entschädigungsanspruch ausgeschlossen wäre, solange der mutmaßliche Verstoß nicht Gegenstand einer Klage der Kommission nach Artikel 169 des Vertrages und einer Verurteilung durch den Gerichtshof geworden ist. Die dem einzelnen zustehenden Rechte aus den Gemeinschaftsvorschriften, die in der nationalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung haben, können aber weder davon abhängen, daß die Kommission es für zweckmäßig hält, gemäß Artikel 169 des Vertrages gegen einen

Mitgliedstaat vorzugehen, noch davon, daß der Gerichtshof gegebenenfalls den Verstoß in einem Urteil feststellt (vgl. Urteil vom 14. Dezember 1982 in den Rechtssachen 314/81, 315/81, 316/81 und 83/82, Waterkeyn u. a., Slg. 1982, 4337, Randnr. 16).

- 96 Somit ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, daß die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, nicht auf die Schäden beschränkt werden kann, die nach Erlaß eines Urteils des Gerichtshofes, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, eingetreten sind.

Zum Antrag auf zeitliche Beschränkung der Wirkungen des Urteils

- 97 Die deutsche Regierung ersucht den Gerichtshof, den von der Bundesrepublik Deutschland eventuell zu ersetzenden Schaden auf die Schäden zu beschränken, die nach Erlaß des Urteils in den vorliegenden Rechtssachen eintreten, sofern die Geschädigten nicht vorher Klage erhoben oder einen gleichwertigen Rechtsbehelf eingelegt haben. Eine solche zeitliche Beschränkung der Wirkungen des Urteils sei wegen der Bedeutung der finanziellen Folgen des Urteils für die Bundesrepublik erforderlich.
- 98 Für den Fall, daß das vorlegende Gericht feststellen sollte, daß die Voraussetzungen für die Begründung der Haftung der Bundesrepublik Deutschland im vorliegenden Fall erfüllt sind, ist daran zu erinnern, daß der Staat die Folgen des entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben hat. Die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen können den Erfordernissen des Grundsatzes der Rechtssicherheit Rechnung tragen.

- 99 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß diese Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen; auch dürfen sie nicht so ausgestaltet sein, daß die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist (vgl. Urteil Francovich u. a., a. a. O., Randnr. 43).
- 100 Hiernach besteht für den Gerichtshof kein Anlaß, die Wirkungen des vorliegenden Urteils zeitlich zu beschränken.

Kosten

- 101 Die Auslagen der dänischen, der deutschen, der griechischen, der spanischen, der französischen, der irischen und der niederländischen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei den vorliegenden Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesgerichtshof mit Beschluß vom 28. Januar 1993 und vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, mit Beschluß vom 18. November 1992 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Der Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße

gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, ist auch dann anwendbar, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist.

2. Ist ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen, der auf einem Gebiet tätig wird, auf dem er im Hinblick auf normative Entscheidungen über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, so hat der Geschädigte einen Entschädigungsanspruch, sofern die verletzte gemeinschaftsrechtliche Vorschrift bezweckt, ihm Rechte zu verleihen, der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen diesem Verstoß und dem dem einzelnen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Unter diesem Vorbehalt hat der Staat die Folgen des durch den ihm zuzurechnenden Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die im anwendbaren nationalen Recht festgelegten Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen; auch dürfen diese Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sein, daß die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.
3. Das nationale Gericht kann im Rahmen des von ihm angewandten nationalen Rechts den Ersatz des Schadens nicht davon abhängig machen, daß den staatlichen Amtsträger, dem der Verstoß zuzurechnen ist, ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) trifft, das über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hinausgeht.
4. Der von den Mitgliedstaaten zu leistende Ersatz der Schäden, die sie dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht verursacht haben, muß dem erlittenen Schaden angemessen sein. Soweit es auf diesem Gebiet keine Gemeinschaftsvorschriften gibt, ist es Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die Kriterien festzulegen, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, wobei diese Kriterien nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden, auf nationales Recht gestützten Ansprüchen; auch dürfen sie keinesfalls so ausgestaltet sein, daß die Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist. Eine nationale Regelung, die den ersatzfähigen Schaden generell auf die Schäden beschränken würde, die an bestimmten, besonders geschützten individuellen Rechtsgütern entstehen, wobei der entgangene Gewinn des einzelnen ausgeschlossen wäre, ist unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht. Im übrigen

muß besonderer Schadensersatz wie der im englischen Recht vorgesehene "exemplarische" Schadensersatz gewahrt werden können, wenn er, gestützt auf das Gemeinschaftsrecht — gegebenenfalls auch in Form einer Klage — geltend gemacht wird, sofern ein solcher, auf nationales Recht gestützter Schadensersatz zugesprochen würde.

5. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, kann nicht auf die Schäden beschränkt werden, die nach Erlaß eines Urteils des Gerichtshofes, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, eingetreten sind.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. März 1996.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias