



BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

III ZR 151/99

Verkündet am:
14. Dezember 2000
F r e i t a g
Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

Nachschlagewerk: ja
BGHZ: ja
BGHR: ja

Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29.1.1985;
Entscheidung 88/408/EWG des Rates vom 15.6.1988 Art. 2;
BGB § 839 K; EG-Vertrag Art. 288

- a) Zur unmittelbaren Wirkung der Entscheidung des Rates 88/408/EWG vom 15.6.1988 und deren Art. 2 Abs. 1, wonach für die Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch im einzelnen bestimmte durchschnittliche Pauschalbeträge als Gebühren zu erheben sind.
- b) Sind in einem Mitgliedstaat die in Art. 2 Abs. 2 der Entscheidung 88/408/EWG bestimmten Voraussetzungen erfüllt, unter denen dieser be-

rechtigt ist, die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten anzuheben, hat er aber den entsprechenden Gemeinschaftsrechtsakt nicht fehlerfrei in sein nationales Recht umgesetzt, wird ein gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch nicht ausgelöst, wenn ein einzelner auf Gebühren in Anspruch genommen wird, die über die Pauschalbeträge hinausgehen, und ihm hierdurch ein Schaden entstanden ist.

c) Zur Amtshaftung in einem solchen Fall.

BGH, Urteil vom 14. Dezember 2000 - III ZR 151/99 - OLG Karlsruhe
LG Mosbach

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 14. Dezember 2000 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Rinne und die Richter Dr. Wurm, Dr. Kapsa, Dörr und Galke

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des 12. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Karlsruhe vom 15. April 1999 im Kostenpunkt und insoweit aufgehoben, als zum Nachteil der Beklagten erkannt worden ist.

Im Umfang der Aufhebung wird die Sache zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten des Revisionsrechtszuges, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Der Kläger, der auf dem Gebiet der beklagten Gemeinde eine Großschlachtereibetrieb, begehrt Schadensersatz wegen der Erhebung von Fleischuntersuchungsgebühren, die über den nach der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch - 85/73/EWG - (ABIEG Nr. L 32/14) und der zu ihrer Ausführung ergangenen Entscheidung des Rates vom 15. Juni 1988 - 88/408/EWG - (ABIEG Nr. L 194/24) vorgesehenen Pauschalbeträgen lagen. Die Beklagte hatte auf der Grundlage ihrer Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Schlachttier- und Fleischuntersuchung sowie die Trichinenuntersuchung vom 12. Mai 1989 Gebührenbescheide erlassen, gegen die der Kläger nach erfolglosem Widerspruch Anfechtungsklage erhob. Das Verwaltungsgericht K. hob mit Urteil vom 26. Januar 1994 einen Gebührenbescheid der Beklagten vom 7. Februar 1991 insoweit auf, als über die Pauschalbeträge hinausgehende Gebühren festgesetzt waren. Das Verfahren über weitere 23 Gebührenbescheide vom 5. März 1991 bis 5. Januar 1993 fand seine Erledigung dadurch, daß die Beklagte diese Bescheide aufhob und auf der Grundlage einer Satzungsänderung vom 12. Juni 1995 für die Zeit von Januar 1991 bis Dezember 1993 36 neue Gebührenbescheide erließ. Durch Urteil des Verwaltungsgerichts K. vom 25. Juni 1997 wurden auch diese Bescheide, soweit sie die EG-Pauschalbeträge überschritten, aufgehoben und die Beklagte antragsgemäß verurteilt, einen überzahlten Betrag von 150.056,18 DM nebst 4 % Zinsen seit dem 29. Mai 1995 an den Kläger zurückzuzahlen. Während des anhängigen Revisionsverfahrens hat die Beklagte auf der Grundlage ihrer geänderten Satzung vom

22. November 1999 für den Zeitraum von Januar 1991 bis Dezember 1992 24 neue Gebührenbescheide erlassen, gegen die der Kläger Widerspruch erhoben hat.

Der Kläger vertritt die Auffassung, die Beklagte habe durch ihre Gebührenbescheide gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, welches das Gemeinschaftsrecht nicht fehlerfrei umgesetzt habe, verstoßen. Dadurch, daß er aufgrund der Gebührenbescheide aus der Zeit von Januar 1991 bis Dezember 1992 156.079,48 DM zuviel habe entrichten müssen, habe er wegen der Inanspruchnahme von Bankkredit einen Schaden in Höhe von 84.837,65 DM erlitten.

Das Landgericht hat dem Kläger einen Schadensersatzanspruch auf der Grundlage der Art. 189, 215 des EWG-Vertrags in Höhe von 69.837,10 DM zuerkannt und im übrigen die Klage abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat das Berufungsgericht der Klage in Höhe von insgesamt 78.351,41 DM entsprochen; die Berufung der Beklagten und die weitergehende Berufung des Klägers hat es zurückgewiesen. Mit ihrer Revision verfolgt die Beklagte ihren Klageabweisungsantrag weiter.

Entscheidungsgründe

Die Revision der Beklagten führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils, soweit zu ihrem Nachteil erkannt worden ist, und zur Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht.

I.

Das Berufungsgericht nimmt an, dem Kläger stehe ein auf der Grundlage der Art. 189, 215 des EWG-Vertrags (jetzt: Art. 249, 288 EGV) vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entwickelter Schadensersatzanspruch gegen die Beklagte zu, da diese mit ihren über die EG-Pauschalbeträge hinausgehenden Gebührenbescheiden gegen die Richtlinie 85/73/EWG und die Entscheidung 88/408/EWG verstoßen habe. Zwar sei den Mitgliedstaaten, in denen die Lohnkosten, die Struktur der Betriebe und das Verhältnis zwischen Tierärzten und Fleischbeschauern von dem für die Berechnung der Pauschalbeträge zugrundeliegenden Gemeinschaftsdurchschnitt abweichen, in Art. 2 Abs. 2 der Entscheidung 88/408/EWG erlaubt worden, die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten zu senken oder anzuheben. Unabhängig davon, ob diese Voraussetzungen für die Bundesrepublik vorgelegen hätten, habe der Beklagten jedenfalls nicht das Recht zugestanden, aus eigener Kompetenz von den EG-Pauschalbeträgen abweichende höhere Gebühren zu verlangen. Zwar habe den Mitgliedstaaten freigestanden, die Zuständigkeit auf innerstaatlicher Ebene zu verteilen und die nicht unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechtsakte mittels Maßnahmen regionaler oder örtlicher Behörden durchzuführen. Eine entsprechende Befugnis sei der Beklagten jedoch innerstaatlich nicht erteilt worden. Da die Beklagte ohne rechtliche Grundlage von den für sie bindenden EG-Pauschalbeträgen abgewichen sei, habe sie nicht nur Bundesrecht, sondern auch Gemeinschaftsrecht verletzt. Ob die Beklagte berechtigt sei, auf der Grundlage des Gesetzes des Landes Baden-Württemberg zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes sowie des Landesgebührengesetzes vom 29. Juni

1998 (GBl. S. 358) neue Gebührenbescheide zu erlassen, könne dahinstehen, da dies nichts daran ändere, daß die Beklagte den Kläger in der Zeit von Januar 1991 bis Dezember 1992 zu überhöhten und jedenfalls damals nicht geschuldeten Gebühren herangezogen habe.

Das Berufungsgericht ist der Auffassung, dem Kläger seien durch die Richtlinie 85/73/EWG und die Entscheidung 88/408/EWG unmittelbar Rechte verliehen worden, die die Beklagte verletzt habe. Dabei handele es sich um einen hinreichend qualifizierten Verstoß im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, weil die in Art. 2 Abs. 1 der Entscheidung 88/408/EWG festgelegten Pauschalbeträge für die Beklagte nach Art. 5 Abs. 1 der Entscheidung verbindlich gewesen seien und in Art. 2 Abs. 2 der Entscheidung die Voraussetzungen für eine Abweichung genau und in einer Weise bestimmt worden seien, die den Mitgliedstaaten keine Wahlmöglichkeit offengelassen und den Ermessensspielraum zumindest erheblich verringert habe. Daß sich bei der innerstaatlichen Umsetzung der genannten Gemeinschaftsrechtsakte Probleme ergeben hätten, sei insoweit ohne Belang.

II.

Diese Beurteilung hält der rechtlichen Überprüfung nicht in allen Punkten stand; insbesondere fehlt es an Feststellungen zu den tatsächlichen Voraussetzungen, unter denen ein gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch in Betracht kommt.

1. Zutreffend ist der Ausgangspunkt des Berufungsgerichts, daß die Heranziehung des Klägers zu den über die EG-Pauschalbeträge hinausgehenden Gebühren rechtswidrig gewesen ist. Das hat das Verwaltungsgericht durch die beiden rechtskräftig gewordenen Urteile mit Bindung auch für das vorliegende Verfahren entschieden (vgl. nur Senatsurteile BGHZ 134, 268, 273; vom 6. Februar 1997 - III ZR 241/95 - VersR 1997, 745, 746). Im Kern besteht zwischen den Parteien kein Streit mehr darüber - und das gilt auch für die 23 von der Beklagten aufgehobenen Gebührenbescheide, hinsichtlich derer das verwaltungsgerichtliche Verfahren für erledigt erklärt wurde -, daß die innerstaatlichen Voraussetzungen, den Kläger auf über die Pauschalbeträge hinausgehende Gebühren in Anspruch zu nehmen, im Zeitpunkt des Erlasses der Bescheide nicht geschaffen gewesen sind. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. August 1996 (BVerwGE 102, 39 ff) entschieden hat, mußte nach § 24 Abs. 2 Fleischhygienegesetz (FIHG) durch Rechtssatz die den Bundesländern überlassene Entscheidung getroffen werden, ob von den in Art. 2 Abs. 1 der Ratsentscheidung 88/408/EWG genannten durchschnittlichen Pauschalbeträgen für Leistungen bei der Fleischbeschau abgewichen werden soll, ob die Voraussetzungen für eine Abweichung erfüllt sind und wie gegebenenfalls höhere Beträge berechnet werden. Hintergrund hierfür war der Umstand, daß der Bundesgesetzgeber - in Ausübung seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) - das Fleischhygienegesetz erlassen, aber in dessen § 24 Abs. 2 in der für die Erstbescheide maßgeblichen Fassung vom 24. Februar 1987 (BGBl. I S. 649) es den Ländern überlassen hatte, die kostenpflichtigen Tatbestände durch Landesrecht zu bestimmen (Satz 1). Dabei machte er in Satz 2 die Vorgabe, daß die Gebühren nach Maßgabe der Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 zu bemessen seien, die ihrerseits in ihrem Art. 2 Abs. 1 den Vorbehalt enthielt,

weitere Regelungen durch ergänzende Ratsentscheidungen zu treffen. Dies ist für den hier maßgeblichen Zeitraum durch die Entscheidung 88/408/EWG vom 15. Juni 1988 geschehen. Der Berücksichtigung dieser Ratsentscheidung bereits aufgrund der Fassung des Fleischhygienegesetzes vom 24. Februar 1987 stand, wie das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat (aaO S. 41), nicht entgegen, daß der Bundesgesetzgeber in Bestätigung und Klarstellung des bestehenden Rechtszustands § 24 Abs. 2 FIHG erst in der Fassung vom 8. Juli 1993 (BGBl. I S. 1189) dahin ergänzt hat, in die Bemessung seien die aufgrund der Richtlinie erlassenen Rechtsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaft einzubeziehen.

An einer solchen landesrechtlichen Regelung fehlte es sowohl im Zeitpunkt der Erstbescheide als auch der sie ersetzenden Zweitbescheide vom 26. Juni 1995, die das Verwaltungsgericht insoweit aufgehoben hat, als über die Pauschalbeträge hinausgehende Gebühren festgesetzt worden sind. Das Gesetz des Landes Baden-Württemberg über die Durchführung der Schlachtier- und Fleischbeschau und der Trichinenschau vom 21. Juli 1970 (GBl. S. 406) konnte die erst später verbindlich gewordenen Gemeinschaftsrechtsakte schon aus zeitlichen Gründen nicht berücksichtigen. Die Verordnung des Ministeriums Ländlicher Raum des Landes Baden-Württemberg zur Änderung der Gebührenverordnung vom 10. April 1995 (GBl. S. 351) beachtete, wie das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat (LRE Bd. 35, 331, 334 f), die dem Land in § 24 Abs. 2 FIHG auferlegten bundesrechtlichen Regelungsgrenzen ebenfalls nicht.

Inzwischen hat das Land Baden-Württemberg das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes sowie des Landes-

gebührengesetzes vom 29. Juni 1998 (GBl. S. 358) erlassen. Dieses sieht in § 2 a Abs. 1 vor, daß für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz Gebühren abweichend von den in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft enthaltenen Pauschalbeträgen erhoben werden, soweit dies zur Deckung der tatsächlichen Kosten erforderlich und ausreichend ist und diese Rechtsakte dem nicht entgegenstehen. Es bestimmt zugleich, daß die Voraussetzungen für eine Abweichung für die Bundesrepublik Deutschland vorliegen, und trifft in § 2 a Abs. 7 Satz 2 eine Regelung, nach der die Gemeinden für die Zeit vom 1. Januar 1991 bis zum 30. Juni 1995 durch Satzung die kostenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren für die Amtshandlungen, für die sie zuständig waren, bestimmen. Ob die Beklagte auf der Grundlage dieses Gesetzes und ihrer Satzung vom 22. November 1999 Gebühren in der früher erhobenen Höhe festsetzen kann, bedarf keiner Entscheidung. Zwar hat der Senat befunden, ein auf einer nichtigen Satzung beruhender Verwaltungsakt, der in dem damaligen Verfahren bestandskräftig geworden war, könne nach Erlaß einer wirksamen Satzung rechtmäßig werden, was auch im Amtshaftungsprozeß zu berücksichtigen sei, wenn das aufgrund des - zunächst rechtswidrigen - Verwaltungsakts Geleistete zurückgefordert werde (vgl. BGHZ 127, 223, 227 f). Hier geht es indes nach Aufhebung der rechtswidrigen Verwaltungsakte nicht um die Rückforderung des zu Unrecht Erhobenen, sondern um den durch die rechtswidrige Gebührenerhebung verursachten Zinsschaden.

2. a) Die Parteien streiten darüber, ob die Gebührenfestsetzung der Beklagten neben dem nationalen Recht auch Europäisches Gemeinschaftsrecht verletzt hat. Der Senat stimmt der Auffassung des Berufungsgerichts zu, daß insoweit auch eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts vorliegt. Die Mitgliedstaaten hatten die Ratsentscheidung nach Art. 11 spätestens am 31. Dezember

1990 anzuwenden. Art. 2 Abs. 1 bestimmte für die betroffenen Tierarten die für die Gebührenfestsetzung maßgebenden durchschnittlichen Pauschalbeträge. Art. 5 Abs. 1 ordnete an, daß der Betrag nach Art. 2 an die Stelle jeder anderen Abgabe oder Gebühr trat, die von den staatlichen, regionalen oder kommunalen Behörden der Mitgliedstaaten erhoben wurden. Danach lag eine unmittelbar wirksame gemeinschaftsrechtliche Bestimmung vor, die die Anwendung der Gebührenregelung über die durchschnittlichen Pauschalbeträge verlangte, wenn die Voraussetzungen für eine anderweitige Gebührenbemessung nicht vorlagen.

b) Das Berufungsgericht hat jedoch die tatbestandlichen Voraussetzungen eines gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs nicht fehlerfrei festgestellt.

aa) Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat entschieden, daß der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, untrennbar zu der durch den EG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung gehört (vgl. Urteile vom 19. November 1991, Rs.C-6/90 und C-9/90 - "Francovich", Slg. 1991, I-5403, 5413 f = NJW 1992, 165, 166 f Tz. 31 ff, 35; vom 5. März 1996, Rs.C-46/93 und C-48/93 - "Brasserie du Pêcheur" und "Factortame", Slg. 1996, I-1131, 1141 = NJW 1996, 1267, 1268 Tz. 17). Dabei hat er den Grundsatz einer Staatshaftung wesentlich mit der Überlegung begründet, den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen die ihnen nach dem Vertrag zukommende volle Wirksamkeit zu verschaffen und die dem einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte zu schützen. Er hat in diesem Zusammenhang auch auf die Pflicht der Mitgliedstaaten hingewiesen, alle geeig-

neten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu treffen (vgl. Art. 5 EWG-Vertrag, jetzt Art. 10 EGV). Vor diesem Hintergrund kommt ein gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch in Betracht, wenn die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem einzelnen Rechte zu verleihen, wenn der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und wenn zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht (vgl. EuGH, NJW 1996, 1267, 1269 f Tz. 51; Urteile vom 26. März 1996, Rs.C-392/93 - "British Telecommunications", Slg. 1996, I-1654, 1668 = EuZW 1996, 274, 276 Tz. 39 f; vom 23. Mai 1996, Rs.C-5/94 - "Hedley Lomas", Slg. 1996, I-2604, 2613 = EuZW 1996, 435, 437 Tz. 25; vom 8. Oktober 1996, Rs.C-178/94 u.a. - "Dillenkofer", Slg. 1996, I-4867, 4878 f = NJW 1996, 3141, 3142 Tz. 21). Darüber hinaus kommt es für das Vorliegen eines hinreichend qualifizierten Verstoßes auch entscheidend darauf an, welcher Ermessensspielraum dem nationalen Gesetzgeber auf dem in Frage stehenden Rechtsgebiet noch zusteht (vgl. Senatsurteil BGHZ 134, 30, 37). Von diesen Grundsätzen geht zutreffend auch das Berufungsgericht aus.

bb) Das Berufungsgericht hat jedoch keine hinreichenden Feststellungen getroffen, ob die Voraussetzungen vorliegen, nach denen sich der Kläger auf die Regelung des Art. 2 Abs. 1 der Ratsentscheidung 88/408/EWG über die Pauschalbeträge berufen kann.

Wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit Urteil vom 10. November 1992 (Rs.C-156/91 - "Hansa Fleisch", Slg. 1992, I-5589, 5594 f = NJW 1993, 315 f Tz. 14-17) entschieden hat, hat die Bestimmung des Art. 2

Abs. 1 der Entscheidung 88/408/EWG nach Ablauf der in Art. 11 vorgesehenen Frist unmittelbare Wirkung, die nicht von der in Art. 2 Abs. 2 den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, von den festgesetzten Pauschalbeträgen nach oben abzuweichen, berührt wird. Der Gerichtshof hat insoweit ausgeführt, die unmittelbare Wirkung einer Bestimmung werde nicht beeinträchtigt, wenn die Möglichkeiten einer Abweichung von ihr - wie hier - einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglich seien. Verdeutlicht werden diese Überlegungen des Gerichtshofs durch sein Urteil vom 9. September 1999 (Rs.C-374/97 - "Feyrer/Rottal-Inn", Slg. 1999, I-5167, 5180 f = EuZW 2000, 22 ff Tz. 24-29) zur Auslegung der Richtlinie 85/73/EWG in der Fassung der seit dem 1. Januar 1994 maßgeblichen Richtlinie 93/118/EG des Rates vom 22. Dezember 1993 (ABIEG Nr. L340/15), die zugleich die Ratsentscheidung 88/408/EWG mit Wirkung vom 1. Januar 1994 aufgehoben hat. Diese Richtlinie sieht in Art. 2 Abs. 3 die Befugnis der Mitgliedstaaten vor, einen höheren Betrag als die Gemeinschaftsgebühren zu erheben, sofern die erhobene Gesamtgebühr die tatsächlichen Untersuchungskosten nicht überschreitet. Darüber hinaus enthält sie in ihrem Anhang Kapitel I Nr. 4 Buchst. b die Befugnis der Mitgliedstaaten, zur Deckung höherer Kosten eine "spezifische Gebühr" zu erheben, die die tatsächlichen Kosten deckt. Mit Blick auf die zuletzt genannte Befugnis, von der die Mitgliedstaaten unter der einzigen Voraussetzung, daß die Gebühr die tatsächlichen Kosten nicht überschreitet, allgemein nach ihrem Ermessen Gebrauch machen können, hat der Gerichtshof entschieden, sie unterliege nicht Voraussetzungen, deren Beachtung einer gerichtlichen Nachprüfung - nämlich anhand des Europäischen Gemeinschaftsrechts - zugänglich seien, woraus gefolgert werden müsse, daß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie für die Mitgliedstaaten keine unbedingte Verpflichtung begründe, auf die sich der einzelne vor den nationalen Gerichten berufen könne.

Ungeachtet des Umstandes, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Frage, ob sich der einzelne auf die gemeinschaftsrechtlichen Pauschalbeträge berufen kann, für die Ratsentscheidung 88/408/EWG bejaht und für die Richtlinie 85/73/EWG in der Fassung der Richtlinie 93/118/EG verneint hat, was zugleich Bedeutung für die Frage hat, ob dem einzelnen durch den in Rede stehenden Gemeinschaftsrechtsakt ein Recht verliehen ist, steht dieses Recht nach dem einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglichen Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 der Ratsentscheidung 88/408/EWG unter dem Vorbehalt, daß die Mitgliedstaaten, in denen die Lohnkosten, die Struktur der Betriebe und das Verhältnis zwischen Tierärzten und Fleischbeschauern von den für die Berechnung der Pauschalbeträge zugrunde gelegten Gemeinschaftsdurchschnitt abweichen, die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten senken bzw. anheben dürfen (vgl. EuGH, NJW 1993, 315, 316 Tz. 21).

Ob die Abweichungsvoraussetzungen für die Bundesrepublik Deutschland vorlagen, was die Beklagte unter Bezugnahme auf die Bekanntmachung des Bundesministeriums für Gesundheit vom 24. Oktober 1997 (Bundesanzeiger Nr. 204 vom 31. Oktober 1997, S. 13298) behauptet hat, hat das Berufungsgericht offengelassen, weil es die Auffassung vertreten hat, der Beklagten habe - innerstaatlich - nicht das Recht zugestanden, aus eigener Kompetenz von den EG-Pauschalbeträgen abweichende höhere Gebühren zu verlangen. Dies ist zwar richtig für die Frage, ob die Gebührenbescheide der Beklagten eine hinreichende rechtliche Grundlage hatten. Das Berufungsgericht verstellt sich jedoch mit dieser Überlegung den Blick auf die für die Beurteilung eines gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs allein erhebliche Frage, ob

dem Kläger durch die Richtlinie und die Ratsentscheidung ein Recht verliehen worden ist, das ihm die Beklagte mangels richtiger Umsetzung oder aus anderen Gründen vorenthalten oder sonst verletzt hat.

cc) Geht man mangels der Feststellungen des Berufungsgerichts - wie revisionsrechtlich geboten - zugunsten der Beklagten davon aus, für die Bundesrepublik Deutschland hätten die Abweichungsvoraussetzungen nach Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 der Ratsentscheidung vorgelegen, kann sich der Kläger auf die in Art. 2 Abs. 1 festgelegten durchschnittlichen Pauschalbeträge nicht berufen. Denn die Ratsentscheidung sieht in einem solchen Fall selbst vor, daß die Mitgliedstaaten die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten anheben dürfen. Der Kläger hat unter solchen Voraussetzungen kein ihm gemeinschaftsrechtlich verliehenes Recht, von höheren als den Pauschalgebühren verschont zu bleiben. Die gegenteilige Auffassung des Klägers verkürzt die Ziele der Richtlinie und der Ratsentscheidung unzulässig, die zwar Wettbewerbsverzerrungen vermeiden wollen (vgl. 5. Begründungserwägung der Richtlinie) und deshalb vereinheitlichte Regeln für die Finanzierung dieser Untersuchungen und Kontrollen vorsehen, andererseits aber an verschiedenen Stellen darauf hinweisen, daß die Gebühren die durch die Schlachttier- und Fleischuntersuchung und Hygienekontrolle entstehenden Kosten decken sollen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie, Art. 2 Abs. 2 und Anhang Nr. 2 der Ratsentscheidung) und daß jede direkte oder indirekte Erstattung der Gebühren (Vermeidung der Subventionierung) untersagt wird (Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie). Die Entscheidung des Gerichtshofs vom 9. September 1999 zur Richtlinie 85/73/EWG in der Fassung der Richtlinie 93/118/EG verdeutlicht diese durch die Änderungsrichtlinie im Grundsätzlichen nicht berührten Ziele, die sich nicht auf die Einführung von Gebühren in einheitlicher

Höhe für die gesamte Gemeinschaft verengen lassen (vgl. EuGH, EuZW 2000, 22, 25 Tz. 40).

Daß die Bescheide der Beklagten wegen der landesrechtlich unterlassenen Umsetzung des § 24 Abs. 2 FIHG keine ausreichende Rechtsgrundlage hatten, verletzt nicht zugleich eine gemeinschaftsrechtliche Vorgabe, aus der der Kläger einen gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruch herleiten könnte. Wie der Gerichtshof entschieden hat, verbietet keine Bestimmung der Ratsentscheidung 88/408/EWG den Mitgliedstaaten, regionalen oder örtlichen Behörden die Befugnis zu übertragen, unter den Voraussetzungen und in den Grenzen des Art. 2 Abs. 2 dieser Entscheidung von den Pauschalbeträgen der Gebühr abzuweichen (EuGH, NJW 1993, 315, 316 Tz. 24). Auch im übrigen nimmt die Ratsentscheidung auf die Frage der innerstaatlichen Umsetzung keinen Einfluß.

dd) Da das Berufungsgericht andere Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nicht festgestellt hat, kann die angefochtene Entscheidung mit der gegebenen Begründung nicht bestehenbleiben.

III.

Die angefochtene Entscheidung stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 563 ZPO).

1. Aus der oben zu II 1 beschriebenen Verletzung des innerstaatlichen Rechts folgt, daß die Inanspruchnahme des Klägers amtspflichtwidrig gewesen

ist. Zwar fallen der Beklagten die Versäumnisse des Landes bei der bundesrechtlich gebotenen Umsetzung des § 24 Abs. 2 FIHG nicht zur Last. Im Ergebnis hat die Beklagte jedoch erst durch die konkreten Gebührenbescheide in die Rechtsstellung des Klägers eingegriffen, während das Unterlassen des Landes, § 24 Abs. 2 FIHG durch Rechtssatz inhaltlich aufzufüllen, den Kläger für sich genommen nicht beschwert hat.

2. Ob die Beklagte für die rechtswidrigen Bescheide nach Amtshaftungsgrundsätzen einzustehen hat, hat das Berufungsgericht - von seinem Standpunkt aus folgerichtig - offengelassen. Die bisher getroffenen Feststellungen genügen für eine Verurteilung der Beklagten jedoch nicht.

Zwar ist nicht weiter zweifelhaft, daß die Amtsträger der Beklagten durch ihre Gebührenerhebung objektiv Amtspflichten verletzt haben, die sie gegenüber dem Kläger wahrzunehmen hatten. Der dem Kläger durch die rechtswidrige Gebührenerhebung entstandene Zinsschaden wird auch von dem Schutzzweck der Amtspflicht erfaßt, einen Betroffenen nur und erst dann auf Gebühren in Anspruch zu nehmen, wenn es hierfür eine fehlerfreie Rechtsgrundlage gibt. Fehlt es - wie hier - an einer solchen, kann der Betroffene daher Eingriffe in sein Vermögen, wie sie durch die Zinsbelastung entstanden sind, abwehren und nach Amtshaftungsgrundsätzen Ersatz verlangen. Das ist nicht deshalb anders zu sehen, weil hier nicht auszuschließen ist, daß der Kläger auf der Grundlage der durch das Gesetz des Landes Baden-Württemberg vom 29. Juni 1998 geschaffenen Rechtslage unter der Voraussetzung, daß für die Bundesrepublik Deutschland in dem für diesen Rechtsstreit maßgebenden Zeitraum die Abweichungsvoraussetzungen nach Art. 2 Abs. 2 der Ratsentscheidung 88/408/EWG vorgelegen haben, erneut auf Gebühren in der früher festge-

setzten Höhe in Anspruch genommen werden kann. Denn die mit dem genannten Gesetz verbundene Rückwirkung ließe es jedenfalls nicht zu, bei einem Betroffenen Vermögensvorteile abzuschöpfen, die sich daraus ergeben würden, daß dieser erst Jahre nach den erbrachten Untersuchungen die hierfür geschuldete Gegenleistung erbringen müßte. Aus dem Gesichtspunkt, der Kläger habe nach dem Inhalt der Richtlinie und der Ratsentscheidung von vornherein mit einer die Untersuchungskosten deckenden Gebührenerhebung rechnen müssen, läßt sich die Ersatzfähigkeit des hier eingetretenen Zinschadens daher nicht verneinen.

3. Einer näheren Klärung bedarf jedoch die Frage, ob den Amtswaltern der Beklagten ein Verschulden zur Last fällt. Das Berufungsgericht hat insoweit allein darauf abgestellt, welches Maß an Klarheit und Genauigkeit die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften aufwiesen, und hat Schwierigkeiten, wie sie im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung aufgetreten sind, ausdrücklich außer Betracht gelassen. Dies ist aber - anders als beim gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruch, den das Berufungsgericht allein geprüft hat - bei der Frage, ob die Beklagte nach Amtshaftungsgrundsätzen für den entstandenen Schaden einzutreten hat, mit zu berücksichtigen. Danach könnte für ein Verschulden sprechen, daß die Ratsentscheidung 88/408/EWG in ihrem Art. 5 Abs. 1 den insoweit klaren Hinweis enthielt, der durchschnittliche Pauschalbetrag nach Art. 2 trete an die Stelle jeder anderen Abgabe oder Gebühr, die von den staatlichen, regionalen oder kommunalen Behörden der Mitgliedstaaten erhoben werde. Auch wenn sich hieraus für die Amtswalter der Beklagten nicht erschloß, nach welchen innerstaatlichen Maßstäben die Ratsentscheidung umzusetzen sei, drängte sich doch die Frage auf, ob man angesichts dieser gemeinschaftsrechtlich veränderten Rechtslage ohne weite-

res auf der Grundlage der unveränderten landesrechtlichen Vorschriften Gebühren in einer von den Pauschalbeträgen abweichenden Höhe festsetzen durfte. Andererseits kann zu berücksichtigen sein, daß jedenfalls bis zur grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. August 1996 (BVerwGE 102, 39) einige Bundesländer offensichtlich davon ausgegangen sind, im Hinblick auf den Grundsatz der Kostendeckung (vgl. § 24 Abs. 1 FIHG) und den Umstand, mit den Pauschalbeträgen ließen sich die in der Bundesrepublik für die Untersuchungen anfallenden Kosten nicht decken, sei eine weitere landesrechtliche Ausführung und Umsetzung der Ratsentscheidung 88/408/EWG, die die Möglichkeit der Erhebung kostendeckender Gebühren nicht ausschließe, entbehrlich.

Nach der Rechtsprechung des Senats ist jeder Inhaber eines öffentlichen Amtes bei der Gesetzesauslegung und Rechtsanwendung verpflichtet, die Gesetzes- und Rechtslage unter Zuhilfenahme der ihm zu Gebote stehenden Hilfsmittel sorgfältig und gewissenhaft zu prüfen und danach aufgrund vernünftiger Überlegungen sich eine Rechtsmeinung zu bilden. Dabei begründet nicht jeder objektive Rechtsirrtum einen Schuldvorwurf. Wenn die nach sorgfältiger Prüfung gewonnene Rechtsansicht des Amtsträgers als rechtlich vertretbar angesehen werden kann, dann kann aus der Mißbilligung dieser Rechtsauffassung durch die Gerichte ein Schuldvorwurf nicht hergeleitet werden. Die Verneinung des Schuldvorwurfs setzt demnach voraus, daß die letztlich als unzutreffend erkannte Rechtsmeinung nicht nur vertretbar, sondern auch aufgrund

sorgfältiger rechtlicher und tatsächlicher Prüfung gewonnen worden ist (vgl. BGHZ 119, 365, 369 f). Das Berufungsgericht hat im weiteren Verfahren Gelegenheit, diese Frage unter Berücksichtigung des Parteivorbringens näher zu prüfen.

Rinne

Wurm

Kapsa

Dörr

Galke