

44. 1. Enthält Art. 131 der Reichsverfassung sofortiges unmittelbares Recht? Wie wirken seine Vorschriften in den Gebieten ohne Staatshaftungsgezet, wie gegenüber den bereits bestehenden Staatshaftungsgezet?

2. Zur Frage der staatlichen Entschädigungspflicht für hoheitsrechtliche Eingriffe.

III. Zivilsenat. Urz. v. 29. April 1921 i. S. R. (R.) w. Deutsches Reich (Bekl.). III 373/20.

I. Landgericht I Berlin. — II. Kammergericht daselbst.

Der Kläger hatte auf Grund fester Kaufabschlüsse der Russischen Sowjetregierung eine größere Menge Waren zu liefern und hierfür vom Reichskommissar für Ausfuhrbewilligungen auf Weisung des Reichswirtschaftsministers am 12. April 1919 eine Ausfuhrbewilligung erhalten. Die Bewilligung lautete jedoch nicht auf die Sowjetregierung als Käuferin der Waren, sondern auf „Rußland“ und auf „einen noch anzugebenden Käufer“. Die Waren wurden am 21. April 1919 auf der Grenzstation auf Weisung des Auswärtigen Amtes angehalten.

Der Kläger fordert den Ersatz des ihm durch das Anhalten der Waren erwachsenen Schadens und stützt diese Klage auf ein die Haftung des Beklagten begründendes Verschulden des Auswärtigen Amtes, das durch Vereitelung der dem Kläger vom Reichswirtschaftsminister erteilten Ausfuhrbewilligung seinen Geschäftsbereich unberechtigt und schuldhaft überschritten habe, und auf eine Rechtsregel der staatlichen Entschädigungspflicht für staatliche Eingriffe in wohlverworbene Rechte. Die Instanzen haben abgewiesen. Die Revision blieb erfolglos.

Gründe:

Den ersten Klagegrund erachtet der Beklagte schon darum für hinfällig, weil für ein Verschulden des zur Wahrung der internationalen Beziehungen und Interessen, also zur selbständigen Prüfung der Zulässigkeit jeder Ausfuhr — zumal im April 1919 nach Rußland — berufenen Auswärtigen Amtes nicht das geringste vorliege, insbesondere vom Kläger kein Beweis dafür angetreten sei, daß das Auswärtige Amt durch den Eingriff seinen Geschäftsbereich überschritten habe. Abgesehen davon aber schlage § 5 Nr. 2 des fortgesetzt geltenden Reichshaftungsgesetzes vom 22. Mai 1910 ein; dieses Gesetz sei durch den nicht unmittelbares Recht, sondern nur eine Richtschnur gebenden Art. 131 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 nicht berührt. Der Reichskanzler habe unter dem 27. Oktober 1919, der Reichsminister des Auswärtigen am 11. Februar 1920 die Erklärung abgegeben, daß das Verhalten der mit dieser Angelegenheit befaßt gewesenen Beamten des auswärtigen Dienstes politischen Rücksichten entsprochen habe. Aus diesen Gründen habe der Beklagte nicht nötig gehabt, die Motive, welche das Auswärtige Amt leiteten und seinen Eingriff nötig machten, zu offenbaren.

Gegen die Anwendung des § 5 Nr. 2 des Reichshaftungsgesetzes wendet der Kläger ein:

Zwar habe zur Zeit der strittigen Vorgänge das Reichshaftungsgesetz noch bestanden; es habe damals aber laut der Gesetze vom 10. Februar 1919 (über die vorläufige Reichsgewalt), und 4. März 1919 (Übergangsgesetz) und des Erlasses vom 21. März 1919 (Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden) einen Reichskanzler nicht mehr gegeben. Die Reichsverfassung vom 11. August

1919 habe durch Art. 131. das Reichshaftungsgesetz von 1910 und damit dessen § 5 Nr. 2 aufgehoben; der durch die Verfassung wieder eingeführte Reichskanzler habe also die Befugnis zu einer Erklärung im Sinne des § 5 Nr. 2 überhaupt nicht mehr gehabt. Daß aber etwa die Erklärungen des Reichskanzlers vom 27. Oktober 1919 und des Außenministers vom 11. Februar 1920 nur in dem Sinne und nur darum abgegeben werden wollten und abgegeben seien, weil die strittigen Vorgänge sich noch unter der damaligen, wenn auch inzwischen aufgehobenen, Geltung des § 5 Nr. 2 abgespielt hätten, dafür fehle jeder Anhalt, zumal ja der Beklagte, also auch der Reichskanzler und der Außenminister trotz des Art. 131 die fortdauernde Geltung des § 5 Nr. 2 annahmen. Eine derartige nachträgliche Anwendung des nicht mehr bestehenden und als nicht mehr bestehend erkannten § 5 Nr. 2 — nur weil der Tatbestand sich noch zur Zeit seiner Geltung verwirklicht hatte — würde auch unzulässig und unwirksam sein.

Bei diesem Streitstand bedarf es der Entscheidung der Frage, ob und inwieweit der Art. 131 der Reichsverfassung sofortiges, unmittelbares Recht enthält, und ob er insbesondere den § 5 Nr. 2 des Reichshaftungsgesetzes aufgehoben hat.

Die Bedeutung und Tragweite des Art. 131 kann nur aus dem Wortlaut und aus dem Zusammenhang mit den anberuhten Bestimmungen der Reichsverfassung und mit den gesamten Vorschriften unseres Rechtssystems geschöpft werden. Die Zufälligkeiten der Entstehung des Art. 131 und die Äußerungen der dafür oder dagegen eintretenden Abgeordneten in der Nationalversammlung dürfen von keinem ausschlaggebenden Belang sein; das Gesetz selbst ist davon losgelöst und muß seine Erklärung lediglich in sich selbst — als individuelle Vorschrift und zugleich als Teil eines Gesamtrechtskörpers — finden.

Art. 131 steht im zweiten Hauptteil der Verfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ im zweiten Abschnitt „das Gemeinschaftsleben“ unmittelbar nach dem die Rechtsstellung der Beamten regelnden Art. 129, der, wie RÖZ. Bb. 99 S. 262 näher ausführt, den Beamten und Berufssoldaten sofortige unmittelbare Rechte gibt, insbesondere den Rechtsweg für ihre vermögensrechtlichen Ansprüche. In Abs. 1 des Art. 131 lautet Satz 1 „Berleht . . ., so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat (oder die Körperschaft usw.)“. Damit wird — abgesehen von dem Worte „grundsätzlich“ — eine gegenwärtige, sofort, d. h. mit der Verfassung, ins Leben tretende, keines weiteren Einführungs- oder Ausführungsgesetzes bedürftige Vorschrift aufgestellt. Mit dem Worte „die Verantwortlichkeit“ kann, da der Eingang des Satzes 1 den Eingang des § 839 BGB. genau wiederholt, nur unter Einschließung der Worte „in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt“ — nichts anderes gemeint sein als die

Verantwortlichkeit, wie sie dem Beamten in § 839 B.G.B. auferlegt ist, also nur bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Amtspflichtverletzung und nur unter den Beschränkungen des Abs. 1 Satz 2 (subsidiär), des Abs. 2 (bei dem Urteil in einer Rechtsache) und des Abs. 3 (Gebrauch eines Rechtsmittels) des § 839. Der Inhalt des Satzes 1 des Art. 131 ist also genau derselbe wie in dem § 1 Abs. 1 des Reichshaftungsgesetzes von 1910 und des preussischen Staatshaftungsgesetzes vom 1. August 1909, obwohl hier die Worte „an Stelle der Beamten“ fehlen. Dies wird bestätigt durch Satz 2 des Art. 131 „der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten“. Damit ist dasselbe gesagt, was in § 2 Satz 1 des Reichshaftungsgesetzes und in § 3 Satz 1 des preussischen Haftungsgesetzes mit den Worten gesagt war „das Reich (bzw. der Staat) kann von dem Beamten Ersatz des Schadens verlangen, den es (bzw. er) durch die vorbestimmte Verantwortlichkeit erleidet“. Das „Schadensersatzverlangen“ gegen den Beamten und ebenso hier der „Rückgriff“ gegen ihn zielt nur auf das, was der Beamte nach § 839 B.G.B. schuldig ist. Es kann also mit der diesen Rückgriff begründenden Verantwortlichkeit gegenüber dem Dritten nichts anderes gemeint sein, als die Verantwortlichkeit aus dem Grunde und in den Schranken des § 839. Die Ersatzpflicht des Beamten gegenüber dem an seiner Stelle dem geschädigten Dritten verantwortlichen Staate, also das Recht des Rückgriffs des Staates gegen den Beamten, steht an sich außerhalb der durch Art. 131 geregelten Rechtsbeziehung zwischen dem geschädigten Dritten und dem ihm verantwortlichen Staat. Es war jedoch sachgemäß, nach dem Vorgange des § 2 und des § 3 der Haftungsgesetze von 1910 und 1909 die Rückgriffsbefugnis des Staates gegen den Beamten sofort anzuschließen, um dem Mißverständnis vorzubeugen, als ob die Schadensersatzpflicht des Beamten selbst aufgehoben oder irgend beschränkt werden sollte. Die Worte „bleibt vorbehalten“ besagen, daß von Reichsverfassungsrechts wegen es jedem einzelnen Staat überlassen bleibt, im einzelnen Falle den Rückgriff zu nehmen oder nicht; sie besagen also insoweit dasselbe, was die § 2 Haft. G. und § 3 preuß. Haft. G. mit den Worten „der Staat kann Ersatz verlangen“ aussprechen; sie drücken aber noch weiter aus, daß in betreff dieses Rückgriffs die in Abs. 2 des Art. 131 vorgesehene „nähere Regelung“ durch die zuständige Gesetzgebung völlig freie Hand hat, z. B. in der Festsetzung der Verjährungsfrist für den Rückgriffsanspruch des Staates. Nach diesem zwischengeschobenen Satz 2 kehrt der Satz 3 des Abs. 1 des Art. 131 zu dem Rechtsverhältnis zwischen geschädigtem Dritten und verantwortlichem Staat zurück: „der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden“. Dieser Satz, — der übrigens nicht, wie der Verfassungsrichter annimmt, erst in der 3. Lesung beigelegt wurde, sondern bereits in der 2. Lesung beantragt

(Anträge Nr. 419 Nr. 8 und Nr. 590) und am 17. Juli beschlossen war, vgl. die Zusammenstellung der Beschlüsse 2. Lesung. — bedeutet, daß der ordentliche Rechtsweg von Reichsverfassungsrechts wegen nunmehr hiermit offen steht, vgl. Art. 129 Abs. 1 Satz 4, und zwar schlechthin, nämlich derart, daß er durch die „nähere Regelung“ nach Abs. 2 des Art. 131 nicht ausgeschlossen werden darf. Er bedeutet also nicht, daß erst für eine durch zukünftige Gesetzgebung einzuführende Staatsverantwortlichkeit durch diese zukünftige Gesetzgebung der ordentliche Rechtsweg gegeben werden solle, sondern er bedeutet, daß die gegenwärtig durch die Verfassung gegründete Staatsverantwortlichkeit vor dem ordentlichen Richter ausgetragen werden muß, also durch eine spätere „nähere Regelung“ nicht einer Verwaltungsstelle oder einem Verwaltungsgericht überwiesen werden darf. Die Frage des Rechtswegs ist als eine bereits und unbedingt durch die Verfassung entschiedene der „näheren Regelung“ entzogen. Nur wäre es kein Ausschluß den Rechtswegs, wenn etwa die Beschreitung des Rechtswegs an die Voraussetzung eines Vorbescheids geknüpft werden wollte, vgl. RÖZ. Bd. 99 S. 262.

Der den Art. 131 abschließende Abs. 2 stellt klar, was mit dem Worte „grundsätzlich“ in Abs. 1 Satz 1 gemeint ist. Der Grundsatz der reichsverfassungsrechtlich festgestellten Staatsverantwortlichkeit darf durch die nähere Regelung nicht angetastet werden. Unbeschadet des bereits hier verwirklichten Grundsatzes wird nur die nähere Regelung der Einzelheiten — Durchführung, Erweiterung, Einzelabweisung — zugelassen. Eine erst noch ausstehende zukünftige Verwirklichung des Grundsatzes kann nicht als nähere Regelung bezeichnet werden. Ob das Wort „grundsätzlich“ in Art. 109 Abs. 2 der Reichsverfassung „Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“ nur ein Prinzip bedeutet, kann als belanglos dahinstehen. Denn dies Wort kann sehr wohl in verschiedenen Artikeln, je nach ihrem Wortlaut und Zusammenhang, eine verschiedene Bedeutung haben; übrigens weist es auch in Art. 109 Abs. 2 wie in Art. 131 Abs. 1 Satz 1 auf die Zulässigkeit einzelner Abweichungen und Ausnahmen hin, insofern nämlich eine völlige staatsbürgerliche Gleichheit jedenfalls durch die Verschiedenheit der männlichen und der weiblichen Natur ausgeschlossen wird.

Hiernach ergibt sich kraft des Art. 131 folgender Rechtszustand:

Für die Rechtsgebiete, welche bisher keine Staatshaftungsvorschrift hatten, ist die Verantwortlichkeit des Staates (bzw. der Körperschaft) nunmehr eingeführt und verwirklicht, und zwar, solange die einzelne zuständige Gesetzgebung eine nähere Regelung nicht getroffen hat, ausnahmslos für alle Beamten, also auch für die in § 5 Nr. 1 bzw. § 1 Satz 3 der Gesetze von 1910 und 1909 ausgenommenen Gebühren-

beamten, aber ohne die in § 1 Abs. 2 der Gesetze von 1910 und 1909 bestimmte Erweiterung auf den Fall der Bewußtlosigkeit oder Geistesgefährdung der Beamten und ohne die besondere, behufs Vermeidung einer Schlechterstellung des Beamten dem § 852 BGB. angepasste Rückgriffsverjährungsvorschrift des § 2 Satz 2 bzw. § 3 Satz 2 jener Gesetze. Die Bedenken oder Nachteile einer derartigen Geltung allein des Art. 131 ohne jedwede nähere Regelung können den betroffenen Ländern bringenden Anlaß geben, die nähere Regelung durch ihre Gesetzgebung nunmehr zu treffen. Wäre dagegen Art. 131 Abs. 1 nur eine Richtlinie für eine spätere Landesgesetzgebung, so bliebe zweifelhaft, ob das Reich, etwa im Wege des dazu unzureichend erscheinenden Art. 15 der Verfassung, überhaupt die rechtliche Möglichkeit hat, eine solche Landesgesetzgebung in Gang und zur Vollendung zu bringen. Es bliebe also etwa dem einzelnen Lande überlassen, ob und wann es die Richtlinien der Staatsverantwortlichkeit für sein Gebiet verwirklichen wollte. Um dem vorzubeugen, schafft und verwirklicht die Reichsverfassung selbst die Staatsverantwortlichkeit als ein sofortiges Grundrecht aller Deutschen für das ganze Reichsgebiet. Sie beseitigt sofort und schlechtweg einen Rechtszustand, in welchem dem geschädigten Dritten nur der mit öffentlicher Gewalt betraute Beamte haftet und nicht der Staat, der doch den Beamten in seine Hoheitsstellung einsetzt und handeln läßt. Sie gibt dem geschädigten Dritten bereits jetzt einen gegen den Staat zu erhebenden Ersatzanspruch, welcher durch das Fehlen einer „näheren Regelung“ nicht berührt wird.

Für die Rechtsgebiete, in denen die Staatsverantwortlichkeit bereits bestand, so insbesondere für die Reichsbeamten und die preussischen Beamten kraft des Gesetzes von 1910 und 1909, ist die Quelle der Staatsverantwortlichkeit nicht mehr § 1 Abs. 1 dieser Gesetze, sondern nunmehr Art. 131 Abs. 1 Satz 1 und 3 der Reichsverfassung. Jene §§ 1 Abs. 1 sind durch Art. 131 Abs. 1 Satz 1 und 3 überholt und, insofern die Staatsverantwortlichkeit jetzt auf der nur nach ihrem Art. 76 abzuändernden Reichsverfassung beruht, in ihrer Rechtsbeständigkeit gesteigert. Die je dem § 1 Abs. 1 nachfolgenden Einzelbestimmungen der Gesetze von 1910 und 1909 behalten aber ihre Gültigkeit, soweit sie dem Art. 131 Abs. 1 Satz 1 und 3 nicht widersprechen; insofern sind sie eine schon vorhandene „nähere Regelung“ im Sinne des Art. 131 Abs. 2. Die fortbauende Geltung der Erweiterung der Staatsverantwortlichkeit auf den Fall der Geistesföhrung des handelnden Beamten und die fortbauende Geltung der Verjährungsvorschrift für den Rückgriffsanspruch des Staates kann einem Bedenken nicht unterliegen. Dagegen fragt es sich, steht hier jedoch nicht zur Entscheidung, ob § 2 (Konflikt) und § 5 (polizeiliche Verfügung) des preussischen Gesetzes von 1909 nicht gegen Art. 131

Abf. 1 Satz 3 verstoßen und folglich beseitigt sind, weil sie den reichsverfassungsrechtlich gegen den Staat schlechthin offenstehenden Rechtsweg (um den Rechtsweg gegen die Beamten selbst handelt es sich hier nicht) unter gewissen Voraussetzungen ausschließen. Und es fragt sich weiter ob für gewisse Beamte, nämlich für die auf den Bezug von Gebühren angewiesenen Beamten (§ 5 Nr. 1 RStaf. G. § 1 Satz des preuß. Staf. G.) und für die mit Angelegenheiten des auswärtigen Dienstes befaßten Beamten (§ 5 Nr. 2 RStaf. G.) die Staatsverantwortlichkeit abgelehnt werden darf. Dies steht für die Reichsbeamten des auswärtigen Dienstes zur Entscheidung und ist zu bejahen. Jede der beiden davon ausgenommenen Beamtenklassen bildet eine besondere Eigenart; dieser Eigenart durch Verfassung der Staatsverantwortlichkeit Rechnung zu tragen, dazu eben soll das Wort „grundsätzlich“ die rechtliche Möglichkeit geben. Durch solche Verfassung aus den besonderen Gründen einzelner besonders gearteter Beamtenstellungen wird der grundsätzlich allgemeinen Herrschaft der Norm der Staatsverantwortlichkeit kein Abbruch getan.

Die Revision meint, die Bestimmung des § 5 Nr. 2 könne schon darum nicht mehr Bestand haben, weil durch sie entgegen Art. 131 Abf. 1 Satz 3 der Rechtsweg ausgeschlossen werde. Diese Anschauung geht fehl. Das Reich lehnt in betreff der Beamten des auswärtigen Dienstes für den Fall einer bestimmten Erklärung des Reichskanzlers zulässig seine sachliche Haftung ab, es ist also insoweit passiv nicht legitimiert; insoweit muß eine trotzdem erhobene Klage abgewiesen werden nicht wegen Unzulässigkeit des Rechtswegs, sondern weil eine Haftung des Reichs nicht besteht.

Auf Grund und Gemäßheit des hiernach fortbauernnd gültigen § 5 Nr. 3 RStaf. G. hat nun der Reichskanzler am 27. Oktober 1919 die Erklärung abgegeben, daß das Verhalten der Beamten des auswärtigen Dienstes, welche mit der Ende April 1919 erfolgten Anhaltung der für die Sowjetregierung bestimmten Waren befaßt waren, politischen Rücksichten entsprochen hat. Dieser Erklärung des Reichskanzlers ist eine gleichlautende Erklärung des Reichsministers des Auswärtigen vom 11. Februar 1920 gefolgt. Maßgebend ist allein die Erklärung des Reichskanzlers, denn diese ist in § 5 Nr. 2 vorgeschrieben. Daß es zur Zeit der strittigen Vorgänge (April 1919) einen Reichskanzler nicht gab, kann von keinem Belang sein; ein Zeitpunkt oder eine Frist für die Abgabe der Erklärung ist gesetzlich nicht bestimmt. Der am 27. Oktober 1919 verfassungsmäßig wieder bestehende Reichskanzler hatte das Recht und die Pflicht, sich in Ausführung des geltenden § 5 Nr. 2 über das Verhalten der im April 1919 handelnden Beamten zu erklären. Die Zuständigkeit dazu ist ihm, — wie auch sonst sein Geschäftsbereich von dem des Reichskanzlers nach der ehemaligen Reichs-

verfassung verschieden sein mag — eben durch § 5 Nr. 2 gegeben; übrigens hat der Reichskanzler nach § 56 der gegenwärtigen Reichsverfassung gerade die Richtlinien der Politik zu bestimmen.

Die Revision meint, § 5 Nr. 2 habe nur ein solches Verhalten der Beamten des auswärtigen Dienstes im Auge, welches sich innerhalb des ihnen zugewiesenen Geschäftskreises halte, hier aber sei vom Auswärtigen Amt über seinen Dienstbereich eigenmächtig und willkürlich ohne Einbernehmen mit dem Reichswirtschaftsminister und ohne Einholung eines Beschlusses der Reichsregierung übergegriffen in ein nur dem Reichswirtschaftsminister und seinem Kommissar unterstehendes Geschäftsgebiet. Es sei darum unzulässig, daß der Reichskanzler und der Außenminister sich derart schützend vor ihre Beamten stellten. Dieser Einwand wird erlebigt schon durch den der richterlichen Nachprüfung entzogenen Inhalt der Reichskanzlererklärung selbst. Diese stellt fest, daß die betreffenden Beamten innerhalb ihres Dienstbereichs handelten, also nicht in einen fremden Geschäftsbereich übergreifen und daß sie richtig, d. h. in der den politischen Rücksichten entsprechenden Weise handelten. Durch diese Erklärung stellt sich der Reichskanzler nicht schützend vor die Beamten, sondern er verneint damit nur die Haftbarkeit des Reichs. Gegen die betreffenden Beamten selbst Ersatzklage zu erheben, ist dem Kläger unbenommen, falls er vermeint, daß eine ihm gegenüber obliegende Amtspflicht schuldhaft verletzt sei. Übrigens liegt, auch abgesehen von der Erklärung des Reichskanzlers, offen, daß in betreff der Ausfuhr von deutschen für die Sowjetregierung bestimmten Waren im April 1919 das Reichswirtschaftsministerium und das Auswärtige Amt je selbständig zu befinden und zu handeln hatten. Beide Stellen hielten die Ausfuhr an die Sowjetregierung, der doch in Wirklichkeit der Kläger die Waren zuführen und liefern wollte, für nicht zugänglich; dem Kläger war die Ausfuhrbewilligung vom Kommissar des Reichswirtschaftsministers nur erteilt für „Rußland“ und „für einen anzugebenden Käufer“, und gerade nicht für die Sowjetregierung.

Nach dem Ausgeführten ist der erste Klagegrund hinfällig. Auch der zweite versagt.

Die Ausfuhrbewilligung des Reichskommissars gab dem Kläger kein „wohlerworbenes Recht“. Die ihm so freigegebene Ausfuhrbefugnis war kein Privatrecht im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs, war überhaupt kein Privatrecht und nicht einmal eine vollständige, endgültige Befugnis, insofern die Ausfuhr weiter noch der Prüfung und Entscheidung des Auswärtigen Amtes unterlag. Die Ausfuhrbewilligung war nur die öffentlichrechtliche Erklärung der einen der beiden zuständigen Stellen, daß sie ihrerseits keine Einwendung mache und die Ausfuhr freigebe.

Aus der in Theorie und Praxis verworrenen und zweifelvollen Lehre über die Entschädigungspflicht bei hoheitsrechtlichen Eingriffen in wohlverworbene Rechte könnte als gemeinrechtlicher oder allgemein gültiger Satz höchstens der entnommen werden, daß Entschädigung einzutreten hat, wenn Eigentum oder dem ähnliche dingliche Rechte ohne die Möglichkeit einer Abwehrklage genommen oder geschädigt werden, und wenn der hoheitsrechtliche Akt sich gerade gegen einzelne individuelle Rechte dieser Art im Interesse der Allgemeinheit richtete. Ob ein solcher Satz anzuerkennen und auf hoheitsrechtliche, insbesondere politische Akte auch des Reichs anwendbar ist, bedarf keiner Entscheidung. Denn ein eigentümliches Recht des Klägers steht hier keinesfalls in Frage, und die Nichtzulassung und Verhinderung der Ausfuhr der für die Sowjetregierung bestimmten Waren war eine Maßnahme, die sich nicht besonders gegen den Kläger, sondern gegen alle Verkäufer und Exporteure richtete.