URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 12. NOVEMBER 1969 [1]

Erich Stauder gegen Stadt Ulm, Sozialamt

(Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Verwaltungsgericht Stuttgart)

Rechtssache 29/69

Leitsätze

1. *Handlungen der Organe — An alle Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidungen — Auslegung — Kriterien — Berücksichtigung der Fassungen der Entscheidung in den verschiedenen Amtssprachen*
   (EWG-Vertrag, Artikel 189)

2. *Gemeinschaftsrecht — Allgemeine Grundsätze — Grundrechte der Person als solche Grundsätze — Gewährleistung durch den Gerichtshof*

1. Ist eine Entscheidung an alle Mitgliedstaaten gerichtet, so verbietet es die Notwendigkeit einheitlicher Anwendung und damit Auslegung, die Vorschrift in einer ihrer Fassungen isoliert zu betrachten, und gebietet vielmehr, sie nach dem wirklichen Willen ihres Urhebers und dem von diesem verfolgten Zweck namentlich im Lichte ihrer Fassung in allen vier Sprachen auszulegen.

2. Die streitige Vorschrift enthält nichts, was die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person in Frage stellen könnte.

In der Rechtssache 29/69

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Stuttgart in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

des ERICH STAUDER, 79 Ulm, Marienweg 5,

Antragstellers,

gegen

die STADT ULM, Sozialamt,

Antragsgegnerin,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über folgende Frage:

„Ist es mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des geltenden Gemeinschaftsrechts vereinbar, daß die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Februar 1969 — (69/71/EWG) — bei der Abgabe verbilligter Butter an Empfänger bestimmter sozialer Hilfen diese Abgabe an eine Offenbarung des Namens des Empfängers gegenüber den Verkäufern knüpft?"

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner, W. Strauß, A. Trabucchi und J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter), Generalanwalt: K. Roemer, Kanzler: A. Van Houtte, folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Entscheidung der Kommission vom 12. Februar 1969 mit Maßnahmen zugunsten bestimmter Verbrauchergruppen für den verbilligten Bezug von Butter (Amtsblatt 1969, L 52/9) ermächtigt die Mitgliedstaaten, bestimmten Sozialhilfe beziehenden Verbrauchergruppen, deren Einkommen keinen Verbrauch von Butter zum normalen Preis erlaubt, Butter zu herabgesetzten Preisen zur Verfügung zu stellen.

Artikel 4 dieser Entscheidung bestimmt in seiner deutschen Fassung:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit ..... die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Maßnahmen Butter nur gegen einen *auf ihren Namen ausgestellten Gutschein* erhalten können."

Nach der französischen Fassung wird die Butter nur gegen einen „*bon individualisé*", nach der niederländischen nur gegen einen „*op naam gestelde bon*", nach der

italienischen schließlich nur gegen einen „*buono individualizzato*" abgegeben.
Die Bundesrepublik Deutschland hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. Gemäß den „Richtlinien für die Abgabe verbilligter Butter an Empfänger bestimmter sozialer Hilfen" vom 11. März 1969 (Bundesanzeiger Nr. 52 vom 15. März 1969, S. 3) wurden Gutscheinkarten ausgegeben. Diese bestehen aus abtrennbaren Gutscheinen und einem Stammabschnitt, der zu seiner Gültigkeit Namen und Anschrift des Berechtigten tragen muß.
Nach Abschnitt V dieser Richtlinien darf der Einzelhändler beim Verkauf von Butter zu herabgesetztem Preis nur Gutscheine einlösen, die sich noch am Stammabschnitt befinden, auf dem unter anderem der Name des Empfangsberechtigten angegeben sein muß.
Der Kläger ist Empfänger von Kriegsopferfürsorge und als solcher zum Kauf verbilligter Butter berechtigt. Er hält es jedoch für rechtswidrig, den Bezug der Butter an die Verpflichtung zu knüpfen, auf dem vorgenannten Stammabschnitt den *Namen* des Empfangsberechtigten einzutragen.
Er hat deswegen

1. durch Schreiben vom 22. April 1969 beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung unter anderem der Artikel 1 und 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland eingelegt;
2. durch Schreiben vom 22. Mai 1969 vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart Klage gegen die Stadt Ulm erhoben und eine einstweilige Anordnung beantragt, mit der dieses Erfordernis beseitigt werden soll.

Am 18. Juni 1969 hat das Verwaltungsgericht Stuttgart den Vorlagebeschluß mit der Frage erlassen, mit der der Gerichtshof befaßt ist.
Am 9. August 1969, also nach Eingang des Vorlagebeschlusses, wurde im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften eine Entscheidung der Kommission vom 29. Juli 1969 (69/244 EWG, Amtsblatt 1969, L 200/29) veröffentlicht, die in Artikel 2 folgendes bestimmt:

(1) In der deutschen Fassung des Artikels 4 zweiter Gedankenstrich der genannten Entscheidung werden mit Wirkung vom 17. Februar 1969 die Worte „auf ihren Namen ausgestellten" durch das Wort „individualisierten" ersetzt.
(2) In der niederländischen Fassung des Artikels 4 zweiter Gedankenstrich der genannten Entscheidung werden mit Wirkung vom 17. Februar 1969 die Worte „op naam gestelde" durch das Wort „geïndividualiseerde" ersetzt.

Gemäß dem Vorlagebeschluß ist es nach dem Wortlaut von Artikel 4 der Entscheidung vom 12. Februar 1969 unmöglich, die Offenbarung des Namens des Berechtigten gegenüber dem Einzelhändler, der an sich an der Betreuung der sozial schwachen Personen unbeteiligt sei, zu umgehen. Das Verwaltungsgericht bezweifelt die Rechtmäßigkeit dieser Verpflichtung; es ist der Auffassung, sie sei jedenfalls dem deutschen Sozialhilfedenken fremd und widerspreche dem deutschen Schutzsystem für die Grundrechte, welche die Gemeinschaftsorgane unter dem Aspekt des durch höherrangiges Gemeinschaftsrecht gewährten Schutzes mindestens zum Teil gewährleisten müßten.
Der Vorlagebeschluß ist am 26. Juni 1969 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.
Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes schriftliche Erklärungen eingereicht. Sie ist in der Sitzung vom 14. Oktober 1969 gehört worden.
Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 29. Oktober 1969 vorgetragen.

II — Erklärungen gemäß Artikel 20 der Satzung

A — Zur Zulässigkeit

Die Kommission ist der Auffassung, das Verwaltungsgericht habe in Gestalt einer Auslegungsfrage eine Frage nach der Gültigkeit der Entscheidung vom 12. Februar 1969 gestellt. Das gehe sowohl

aus dem Wortlaut der gestellten Frage hervor, wo von der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht die Rede sei, als auch aus der Begründung des Vorlagebeschlusses, die sich mit der Rechtmäßigkeit und der Rechtsgültigkeit der Pflicht zur Namensangabe befasse.
Die Frage nach der Vereinbarkeit mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts weise lediglich auf den Grund hin, aus dem sich die Ungültigkeit der Bestimmung über die Namensangabe ergeben könnte.
Auch wenn die Frage unzulänglich formuliert sei, stehe aber ihre Zulässigkeit außer Zweifel.

B — Zur Gültigkeit des Artikels 4 der Entscheidung vom 12. Februar 1969

Die Kommission bestreitet *in erster Linie*, daß die fragliche Entscheidung den Verkauf verbilligter Butter von der Offenbarung des Namens des Empfängers gegenüber den Verkäufern abhängig mache.
Sie führt aus, obwohl der deutsche und der niederländische Wortlaut dieses Erfordernis erwähnten — anders als die französische und die italienische Fassung, wo nur vom Erfordernis individualisierter Gutscheine die Rede sei —, könne doch die Bestimmung des Artikels 4 zweiter Gedankenstrich in allen vier Amtssprachen nur die gleiche Bedeutung haben; das ergebe sich daraus, daß die Entscheidung — materiell gesehen — einen einheitlichen Akt darstelle, ferner auch aus dem Zweck und der Entstehungsgeschichte der Entscheidung.
Mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte der Entscheidung sei der französischen Fassung der Vorzug zu geben. Denn der Verwaltungsausschuß habe in seiner Sitzung vom 29. Januar 1969 ausdrücklich beschlossen, in dem Entscheidungsvorschlag der Kommission die Klausel zu ändern, daß die Berechtigten Butter nur gegen einen individualisierten Gutschein „*détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur*" (der von einer den Namen des Käufers tragenden Karte abgetrennt wird) erhalten könnten. Die hervorgehobenen Worte seien in dem vom Verwaltungsausschuß angenommenen Entwurf gestrichen worden. Bei der endgültigen Fassung des Textes sei versäumt worden, den niederländischen und den deutschen Text des Artikels 4 zu berichtigen.
Wenn ferner die Kommission von dem durch den Verwaltungsausschuß befürworteten Text hätte abweichen wollen, so hätte sie dies gemäß Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 EWG dem Rat mitteilen müssen, was sie nicht getan habe.
Um jeden Zweifel auszuräumen, habe die Kommission für alle Fälle die deutsche und niederländische Fassung von Artikel 4 zweiter Gedankenstrich durch Artikel 2 der Entscheidung vom 29. Juli 1969 mit Wirkung vom 17. Februar 1969 ausdrücklich berichtigt (Amtsblatt 1969, L 200/29).
Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, die Entscheidung vom 12. Februar 1969 habe die Berechtigung zum Bezug verbilligter Butter nie von der Vorlage eines den Namen des Berechtigten enthaltenden Gutscheins abhängig gemacht. Da sich die Bedenken des Verwaltungsgerichts Stuttgart nur gegen die Forderung der Namensangabe richteten, sei dessen Frage somit gegenstandslos.
Hilfsweise bemerkt die Kommission für den Fall, daß der Gerichtshof es für notwendig halten sollte, auf die Frage einzugehen, ob das Erfordernis der Vorlage eines auf den Namen des Begünstigten ausgestellten Gutscheins gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße:
1. Die gestellte Frage beziehe sich auf die Vereinbarkeit der beanstandeten Maßnahme mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des geltenden *Gemeinschaftsrechts*.
Sie habe nämlich nur das Gemeinschaftsrecht betreffen können, denn die Gemeinschaftsorgane seien nur an das Gemeinschaftsrecht gebunden, und der Gerichtshof könne die von den Gemeinschaftsorganen getroffenen Regelungen nur an diesem Recht prüfen.

Der durch die Grundrechte gewährleistete Schutz werde, was das Gemeinschaftsrecht betreffe, durch verschiedene Vorschriften des Vertrages, wie die Artikel 7 und 40 Absatz 3, übernommen, und dieses geschriebene Recht werde durch das aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Mitgliedstaaten abgeleitete ungeschriebene Gemeinschaftsrecht ergänzt.

2. Was das *geschriebene* Recht anbelange, so komme nur das in Artikel 7 allgemein formulierte Diskriminierungsverbot in Betracht, das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, wonach eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen hat, eine spezielle Ausprägung gefunden habe.

Eine Diskriminierung sei aber im vorliegenden Fall nicht gegeben, denn die zum Bezug verbilligter Butter Berechtigten würden zwar anders behandelt als diejenigen, die Butter zum normalen Preis kauften, die beiden Personengruppen befänden sich jedoch auch in einer objektiv verschiedenen Lage (vgl. Urteil 13/63 vom 17. Juli 1963, Regierung der Italienischen Republik gegen EWG-Kommission, EuGH Slg. IX-1963, 384).

Im übrigen sei Artikel 40 Absatz 3 während der Übergangszeit nicht anwendbar.

Was Artikel 7 EWG-Vertrag anbelange, so werde diese Vorschrift durch das speziellere Verbot des Artikels 40 verdrängt; außerdem könne auf ihn nicht zurückgegriffen werden, da es an einer Diskriminierung, jedenfalls aber an einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit fehle.

3. Zum ungeschriebenen Gemeinschaftsrecht bemerkt die Kommission, im Hinblick auf das deutsche Verfassungsrecht könnten sich Zweifel an der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Forderung der Namensangabe lediglich unter den Gesichtspunkt des Grundsatzes der *Verhältnismäßigkeit* des Mittels zu dem angestrebten Zweck erheben, der sich aus dem Rechtsstaatprinzip ergebe.

Der Gerichtshof habe diesen Grundsatz in seiner Rechtsprechung zu einzelnen Aspekten der Handlungen der Gemeinschaftsorgane verschiedentlich herangezogen, ohne jedoch festzustellen, daß er für die gesamte Tätigkeit der Gemeinschaften, insbesondere auch für das normative Handeln von Rat und Kommission, gelte.

Jedenfalls sei diese Rechtsnorm im vorliegenden Fall nicht verletzt.

Der Verkauf verbilligter Butter habe hauptsächlich den Zweck, die Buttervorräte durch den Absatz an solche Verbraucher zu vermindern, deren Einkommen den Verbrauch von Butter zum normalen Preis nicht erlaube.

Es handele sich also keineswegs um eine Fürsorgemaßnahme, und man habe verhindern müssen, daß Personen mit hohem Einkommen diese Butter verbrauchen oder daß die Berechtigten die ihnen gewährte Vergünstigung für den Kauf anderer Waren ausnutzen; in beiden Fällen wäre die Erhöhung des Verbrauchs — der wirtschaftliche Zweck der Maßnahme — nicht erreicht worden.

Die beste — aber wegen der damit verbundenen Kosten unanwendbare — Methode wäre gewesen, daß die Behörden der Mitgliedstaaten selbst die Butter abgegeben hätten. Da diese Methode nicht in Betracht gekommen sei, habe man über den Handel verkaufen müssen. Um eine Kontrolle der ordnungsmäßigen Verwendung beim Einkauf zu ermöglichen, habe es sich als notwendig erwiesen, jeden Gutschein (beispielsweise durch Numerierung) so zu kennzeichnen, daß sich ermitteln läßt, an wen die Butter ausgeliefert worden ist.

Die Namensangabe auf dem Gutschein erleichtere somit die Feststellung des Berechtigten. Indem sie dem Gutschein die Anonymität nehme, erschwere sie außerdem psychologisch den Mißbrauch. Das Mittel sei daher den angestrebten Zielen angemessen gewesen.

Außerdem könne eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit deshalb nicht vorliegen, weil die Entscheidung vom 12. Februar 1969 keinen

Rechtsnachteil vorsehe, den der Betroffene erleiden *müsse*. Die Verbilligung stelle einen Vorteil dar, auf den der Berechtigte verzichten könne. In seine Rechte werde daher gar nicht im herkömmlichen Sinne *„eingegriffen"*.
Die Anerkennung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfe schließlich nicht dazu führen, daß richterliches Ermessen an die Stelle des Ermessens des zum Erlaß des angegriffenen Rechtsaktes zuständigen Organs trete. Eine Verletzung dieses Grundsatzes könne nur angenommen werden, wenn die Bestimmung des im Hinblick auf den verfolgten Zweck angemessenen Mittels unter keinem sachlich vertretbaren Gesichtspunkt gerechtfertigt erscheine, was vorliegend nicht der Fall sei.
Die Kommission schlägt daher in erster Linie vor, wie folgt zu antworten:
Die Prüfung der dem Gerichtshof vom Verwaltungsgericht Stuttgart vorgelegten Frage hat keinen Grund ergeben, aus dem die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 12. Februar 1969, soweit sie den Bezug verbilligter Butter von der Vorlage eines individualisierten Gutscheins abhängig macht, zu verneinen wäre.
Hilfsweise beantragt die Kommission, die gestellte Frage zu verneinen.

Entscheidungsgründe

1 Durch Beschluß vom 18. Juni 1969, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 26. Juni 1969, hat das Verwaltungsgericht Stuttgart nach Artikel 177 EWG-Vertrag die Frage vorgelegt, ob es mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des geltenden Gemeinschaftsrechts vereinbar ist, daß Artikel 4 der Entscheidung Nr. 69/71/EWG der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Februar 1969 bei der Abgabe verbilligter Butter an Empfänger bestimmter sozialer Hilfen diese Abgabe an eine Offenbarung des Namens des Empfängers gegenüber dem Verkäufer knüpft.

2 Die vorgenannte, an alle Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung ermächtigt diese Staaten, zur Förderung des Absatzes überschüssiger Buttermengen auf dem Gemeinsamen Markt bestimmten Sozialhilfe beziehenden Verbrauchergruppen Butter zu einem niedrigeren als dem normalen Preis zur Verfügung zu stellen. Die Ermächtigung ist mit bestimmten Auflagen verbunden, die unter anderem sicherstellen sollen, daß die auf diese Weise auf den Markt gelangende Ware nicht zweckentfremdet wird. Hierzu lautet Artikel 4 in zwei seiner Fassungen, darunter der deutschen, dahin, daß die Staaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, damit die Berechtigten die Ware nur gegen einen „auf ihren Namen ausgestellten Gutschein" erhalten können. Die anderen Fassungen sprechen dagegen nur von der Vorlage eines „individualisierten Gutscheins", sie lassen also neben der namentlichen Bezeichnung

des Berechtigten andere Kontrollmöglichkeiten zu. Es ist daher zunächst genau zu klären, welche Kontrollmethode die umstrittene Vorschrift vorsieht.

3 Ist eine Entscheidung an alle Mitgliedstaaten gerichtet, so verbietet es die Notwendigkeit einheitlicher Anwendung und damit Auslegung, die Vorschrift in einer ihrer Fassungen isoliert zu betrachten, und gebietet vielmehr, sie nach dem wirklichen Willen ihres Urhebers und dem von diesem verfolgten Zweck namentlich im Licht ihrer Fassung in allen vier Sprachen auszulegen.

4 In einem Fall wie dem vorliegenden ist der am wenigsten belastenden Auslegung der Vorzug zu geben, wenn sie genügt, um die Ziele zu erreichen, denen die umstrittene Entscheidung dienen soll. Ferner kann nicht angenommen werden, daß die Urheber der Entscheidung in einzelnen Ländern weitergehende Pflichten vorsehen wollten als in anderen.

5 Diese Auslegung wird im übrigen durch die Erklärung der Kommission bestätigt, daß der Verwaltungsausschuß, dem der Entscheidungsvorschlag Nr. 69/71 zur Stellungnahme vorgelegt worden war, eine Änderung vorgeschlagen hatte, nach der das Erfordernis eines auf den Namen ausgestellten Gutscheins beseitigt werden sollte; ferner geht aus der letzten Begründungserwägung zu dieser Entscheidung hervor, daß die Kommission diesem Änderungsvorschlag nachkommen wollte.

6 Sonach ist die streitige Vorschrift dahin auszulegen, daß sie die namentliche Bezeichnung des Berechtigten nicht vorschreibt, jedoch auch nicht untersagt. Die Kommission konnte daher am 29. Juli 1969 eine berichtigende Entscheidung in diesem Sinne erlassen. Jeder Mitgliedstaat ist deshalb in der Lage, zwischen verschiedenen Individualisierungsmethoden zu wählen.

7 Bei dieser Auslegung enthält die streitige Vorschrift nichts, was die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person in Frage stellen könnte.

Kosten

8 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens stellt das Verfahren vor dem Gerichtshof einen Zwischenstreit in dem vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart anhängigen Rechtsstreit dar; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 7, 40 und 177,
aufgrund der Verordnung Nr. 804/68/EWG des Rates vom 27. Juni 1968,
aufgrund der Entscheidungen Nr. 69/71 vom 12. Februar 1969 und Nr. 69/244 vom 29. Juli 1969 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm gemäß Beschluß des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 18. Juni 1969 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

1. **Artikel 4 zweiter Gedankenstrich der Entscheidung Nr. 69/71/EWG vom 12. Februar 1969, berichtigt durch die Entscheidung Nr. 69/244/EWG, ist dahin auszulegen, daß er nur die Individualisierung der durch die dort vorgesehenen Maßnahmen Begünstigten vorschreibt, ohne jedoch ihre namentliche Bezeichnung zu Kontrollzwecken anzuordnen oder zu untersagen.**

2. **Die Prüfung der Frage, mit der das Verwaltungsgericht Stuttgart den Gerichtshof befaßt hat, hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der genannten Entscheidung in Frage stellen könnte.**

Luxemburg, den 12. November 1969

Lecourt Monaco Pescatore
Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. November 1969.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt