URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER)
VOM 11. MAI 1977 [1]

NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" und Josef Hoche, Butterschmelzwerk gegen Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Verwaltungsgericht Frankfurt a. M.)

Verbundene Rechtssachen 99 und 100/76

Leitsätze

1. *Landwirtschaft — Butter — Absatz zu herabgesetzten Preisen — Ausschreibung — Verarbeitung der Butter — Kaution — Freigabe — Voraussetzungen — Zuschlagsempfänger, der nicht selbst die Verarbeitungserzeugnisse herstellt — Verpflichtungen*

   (Verordnung Nr. 1259/72 der Kommission, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 18; Verordnung Nr. 1237/73 der Kommission)

2. *Landwirtschaft — Butter — Absatz zu herabgesetzten Preisen — Ausschreibung — Verarbeitung der Butter — Kaution — Regelung — Gültigkeit*

   (Verordnung Nr. 1259/72 der Kommission, Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a)

1. Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 in der durch die Verordnung Nr. 1237/73 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, daß auch dann, wenn der Zuschlagsempfänger nicht selbst die Verarbeitungserzeugnisse herstellt, die Freigabe der Verarbeitungskaution den Nachweis verlangt, daß die Verarbeitungserzeugnisse den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung normierten Voraussetzungen entsprechen und innerhalb der in dieser Bestimmung festgesetzten Frist hergestellt worden sind.

2. Die mit der Verordnung Nr. 1259/72 eingeführte Regelung der Verarbeitungskaution ist auf eine ordnungsgemäße Rechtsgrundlage gestützt und wurde nach entsprechender Stellungnahme des betreffenden Verwaltungsausschusses erlassen. Da dem Kautionsverfall nicht die Bedeutung einer Sanktion wegen Verletzung einer selbständigen Verbindlichkeit beizumessen ist, geht die Regelung nicht über das hinaus, was für die Erreichung des verfolgten Zwecks angemessen und erforderlich ist.

In den verbundenen Rechtssachen 99/76 und 100/76

betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. in den bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

NV ROOMBOTERFABRIEK „DE BESTE BOTER", mit Sitz in Best (Niederlande),

sowie

FIRMA JOSEF HOCHE, BUTTERSCHMELZWERK, mit Sitz in Speikern (Bundesrepublik Deutschland),

gegen

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt a. M.,

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit von Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 der Kommission vom 16. Juni 1972 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Richters M. Sørensen als Kammerpräsident, der Richter A. J. Mackenzie Stuart und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) bestimmt in dem Titel über die Interventionsregelung unter anderem, daß für Butter aus öffentlicher Lagerhaltung, die während eines Milchwirtschaftsjahres nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden kann, besondere Maßnahmen ergriffen werden können.

Mit der Verordnung Nr. 985/68 vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169, S. 1) erließ der Rat die Grundregeln für die Interventionen

auf dem Markt für Butter und Rahm, insbesondere für die öffentliche Lagerhaltung und den Absatz der ausgelagerten Butter. Durch die Verordnung Nr. 750/69 vom 22. April 1969 zur Änderung der Verordnung Nr. 985/68 (ABl. L 98, S. 2) ermächtigte der Rat die Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses für Milch und Milcherzeugnisse Sondermaßnahmen zum Verkauf von Butter aus Lagerbeständen der öffentlichen Hand zu treffen.

Da die Lage auf dem Buttermarkt in der Gemeinschaft durch hohe Bestände gekennzeichnet war, die infolge von Interventionen der nationalen Interventionsstellen entstanden waren, und da es nicht möglich schien, diese Bestände im Laufe des Milchwirtschaftsjahres zu normalen Bedingungen abzusetzen, erließ die Kommission am 16. Juni 1972 die Verordnung Nr. 1259/72 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft (ABl. L 139, S. 18). Diese Verordnung wurde im Laufe des Jahres 1972 durch die Verordnungen Nr. 1716/72 vom 8. August 1972 (ABl. L 181, S. 10), Nr. 2161/72 vom 10. Oktober 1972 (ABl. L 231, S. 12) und Nr. 2815/72 vom 22. Dezember 1972 (ABl. L 297, S. 3) geändert.

Die Verordnung Nr. 1259/72 übernimmt im wesentlichen die Bestimmungen der Kommissionsverordnungen Nr. 198/69 vom 31. Januar 1969 und Nr. 1390/69 vom 18. Juli 1969, die durch die Verordnung Nr. 2216/70 vom 30. Oktober 1970 aufgehoben wurde.

Um eine Verlängerung der Lagerung wegen der damit verbundenen hohen Kosten zu vermeiden und um den Absatz von Überschußbutter zu fördern, regelt die Verordnung Nr. 1259/72 die Modalitäten, um diese Butter zu einem mit den übrigen Fetten wettbewerbsfähigen Preis an Industrien verkaufen zu können, die feine Backwaren (Tarifnummer 19.08 des Gemeinsamen Zolltarifs), Speiseeis (Tarifstellen 18.06 B und 21.07 C) oder Pulverzubereitungen für die Erzeugung von Speiseeis (Tarifstelle 18.06 D oder 21.07 F) herstellen. Um diesen Verkauf zu bewerkstelligen führt sie das Dauerausschreibungsverfahren ein, das von jeder Interventionsstelle für die bei ihr eingelagerten Buttermengen durchgeführt wird. Ferner ist die Festsetzung eines Mindestverkaufspreises durch die Kommission vorgesehen, der sich nach den Preisen der übrigen mit Butter in Wettbewerb stehenden Erzeugnissen richtet.

Um sicherzustellen, daß die Butter ausschließlich ihrem Verwendungszweck zugeführt wird, hielt es die Kommission für notwendig, ein Kontrollsystem einzuführen, das die Butter von der Auslieferung aus dem Lager bis zur Verarbeitung erfaßt. Daher bestimmt Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1259/72, der durch die Kommissionsverordnung Nr. 677/73 vom 7. März 1973 (ABl. L 65, S. 16) geändert wurde, daß sich ein Bieter an der Ausschreibung nur beteiligen kann, wenn er sich schriftlich verpflichtet,

a) die gesamte zugeteilte Buttermenge in einer von dem Mitgliedstaat, auf dessen Gebiet die Verarbeitung erfolgt, anerkannten Betriebsstätte zu Butterfett mit einem bestimmten Mindestfettgehalt verarbeiten zu lassen;
b) bei diesem Vorgang in derselben Betriebsstätte und unter Ausschluß jedes anderen Stoffes und in einer Weise, daß sich eine gleichmäßige Verteilung der Bestandteile ergibt, gewisse Mengen eines Erzeugnisses zur Kenntlichmachung oder eines Denaturierungsmittels beizumischen;
c) das Butterfett, das Gegenstand einer Beimischung war, nur zu in der Verordnung bestimmten Enderzeugnissen verarbeiten und diese Verarbeitung in der Gemeinschaft innerhalb einer Frist von sechs Monaten, gerechnet vom Tag der Übernahme, vornehmen zu lassen, die ihrerseits innerhalb von 30 Tagen nach dem Eingang des Bescheids der Interventionsstelle zu erfolgen hat, mit dem dem Bieter das Ergebnis seiner Teilnahme an der Ausschreibung mitgeteilt wird;

d) in der Weise über die Bestände Buch zu führen, daß sämtliche Vertriebsstufen erfaßt werden;
e) dafür Sorge zu tragen, daß im Falle jedes späteren Weiterverkaufs des Butterfetts, bei dem Beimischungen vorgenommen wurden, die Verpflichtungen, die er selber für die Verwendung des Erzeugnisses, seine Verarbeitungsfrist und die Materialbuchhaltung übernommen hat, in den Kaufverträgen enthalten sind.

Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1259/72 bestimmt, daß die mit der Ausschreibung verbundenen Rechte und Pflichten nicht übertragbar sind.

Nach den Artikeln 8, 9 und 12 der Verordnung wird gleichzeitig mit dem für die Ausschreibung geltenden Mindestverkaufspreis und nach dem gleichen Verfahren die Höhe einer Verarbeitungskaution festgesetzt, die den Unterschied zwischen dem Marktpreis der Butter und dem Mindestverkaufspreis decken soll. Diese Kaution wird vor der Übernahme jeder einzelnen Buttermenge gestellt und, nach Wahl des Mitgliedstaats, in Form eines auf die Interventionsstelle ausgestellten Schecks oder in Form einer Sicherheit geleistet, die den von dem betreffenden Mitgliedstaat festgesetzten Kriterien entspricht.

Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72 sieht in der durch die Kommissionsverordnungen Nr. 2161/72 vom 10. Oktober 1972 und Nr. 1237/73 vom 10. Mai 1973 (ABl. L 128, S. 1) geänderten Fassung vor, daß außer im Fall höherer Gewalt die Verarbeitungskaution nur für diejenigen Mengen freigegeben wird, für die der Zuschlagsempfänger den Nachweis erbringt, daß die in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1259/72 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Erfolgen sämtliche die Butter betreffenden Verarbeitungsmaßnahmen in dem verkaufenden Mitgliedstaat, so wird gemäß Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung der Nachweis durch die Vorlage eines von diesem Staat bestimmten Dokuments erbracht.

Die Firma NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" mit Sitz in Best (Niederlande) kaufte 1974 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, der Rechtsvorgängerin der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Butter zu herabgesetzten Preisen und stellte die dafür erforderliche Verarbeitungskaution. Diese Butter wurde von der Firma Josef Hoche, Butterschmelzwerk, mit Sitz in Speikern (Bundesrepublik Deutschland), zu Butterfett verarbeitet und sodann an Betriebe weiterveräußert, welche die Verarbeitung zu den in der Verordnung Nr. 1259/72 bestimmten Erzeugnissen vornehmen sollten.

Die Firma Josef Hoche machte hinsichtlich des Zeitpunkts der Übernahme unrichtige Angaben. So wurden 1 059 kg und 48 kg Butterfett von den Käufern nicht innerhalb der vorgeschriebenen Sechsmonatsfrist verarbeitet. Mit Bescheiden vom 24. November 1975 und vom 2. Januar 1976 erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette die Verarbeitungskaution daher in Höhe von 6 754,70 DM für verfallen. Da die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette den Widersprüchen vom 11. Dezember 1975 und vom 13. Januar 1976 mit ihrem Widerspruchsbescheid vom 27. Januar 1976 nicht abhalf, erhoben die Firma Roomboterfabriek „De Beste Boter" und die Firma Josef Hoche am 26. Februar 1976 Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt a. M.

Ein anderes Verarbeitungsunternehmen, das aus Butterfett verschiedene Pulver für Soft-Eis herstellen sollte, unterließ es, eine Menge von 4 692,24 kg Butter, was 3 830,4 kg Butterfett entspricht, zu den in der Verordnung Nr. 1259/72 vorgeschriebenen Erzeugnissen zu verarbeiten. Daher erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette mit Bescheid vom 6. Januar 1976 die Verarbeitungskaution in Höhe von 19 386,42 DM für verfallen. Auf den Widerspruch der Firma Roomboterfabriek „De Beste Boter" vom 23.

Januar hin hob die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette mit Teilwiderspruchsbescheid vom 4. Mai 1976 den Bescheid vom 6. Januar 1976 insoweit auf, als darin die Kaution für eine Menge von 3 321,6 kg Butterfett für verfallen erklärt wurde. Diese Menge sei zwar nicht entsprechend der Verordnung Nr. 1259/72 verarbeitet worden, sie sei aber einer bestimmungsgemäßen Verarbeitung im Sinne der Verordnung Nr. 232/75 der Kommission vom 30. Januar 1975 über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen für die Herstellung von Backwaren und Speiseeis (ABl. L 24, S. 45) zugeführt worden. Mit einem weiteren Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 1976 wies die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette den Widerspruch insoweit zurück, als er sich auf die Katuion für die noch im Streit befindliche Menge von 508,8 kg Butterfett bezog. Gegen diesen Bescheid richtet sich die von der Firma Roomboterfabriek „De Beste Boter" und von der Firma Josef Hoche beim Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. eingereichte Klage vom 21. Juni 1976.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt a. M. (Erste Kammer) hängt die Entscheidung der beiden bei ihm anhängigen Rechtssachen unter anderem von der Auslegung des Artikels 18 der Verordnung Nr. 1259/72 ab.

Mit zwei Beschlüssen vom 9. September 1976 hat es daher gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof über die folgenden Fragen vorab entschieden hat:

a) in der ersten Rechtssache (in das Register des Gerichtshofes eingetragen unter der Nummer 99/76):
„Ist Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1259/72 der Kommission vom 16. Juni 1972 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft (ABl. L 139 vom 17. Juni 1972, S. 18) in der Fassung der Änderungsverordnung Nr. 1237/73 der Kommission vom 10. Mai 1973 (ABl. L 128 vom 15. Mai 1973, S. 1) dahin auszulegen, daß der zur Freigabe der Verarbeitungskaution führende Nachweis bereits dann als erbracht anzusehen ist, wenn sich aus dem von der nationalen Behörde auszustellenden Dokument i. S. von Artikel 18 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1259/72 ergibt, daß der Zuschlagsempfänger — der nicht selbst Verarbeitungserzeugnisse i. S. des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1259/72 herstellt — seine Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a, b, d und e der obengenannten Verordnung erfüllt hat, oder setzt die Freigabe auch in diesem Fall stets voraus, daß die Verarbeitungserzeugnisse ausweislich des vorstehend genannten Dokuments den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c normierten Voraussetzungen entsprechen, insbesondere innerhalb der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c letzter Unterabsatz genannten Frist von 6 Monaten hergestellt worden sind?"

b) in der zweiten Rechtssache (in das Register des Gerichtshofes eingetragen unter der Nummer 100/76):
„Ist Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1259/72 der Kommission vom 16. Juni 1972 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft (ABl. L 139 vom 17. Juni 1972, S. 18) in der Fassung der Änderungsverordnung Nr. 1237/73 der Kommission vom 10. Mai 1973 (ABl. L 128 vom 15. Mai 1973, S. 1) dahin auszulegen, daß der zur Freigabe der Verarbeitungskaution führende Nachweis bereits dann als erbracht anzusehen ist, wenn sich aus dem von der nationalen Behörde auszustellenden Dokument i. S. von Artikel 18 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1259/72 ergibt, daß der Zuschlagsempfänger — der nicht selbst Verarbeitungserzeugnisse i. S. des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1259/72 herstellt — seine Verpflichtungen aus Artikel

6 Absatz 1 Buchstaben a, b, d und e der obengenannten Verordnung erfüllt hat, oder setzt die Freigabe auch in diesem Fall stets voraus, daß die Verarbeitungserzeugnisse ausweislich des vorstehend genannten Dokuments den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c normierten Voraussetzungen entsprechen?"

c) in beiden Rechtssachen:
„Ist Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Buchstabe a der obengenannten Verordnung bei Bejahung der vorstehend unter a aufgezeigten zweiten Alternative mit höherrangigem Recht der Gemeinschaften, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, vereinbar?"

Die beiden Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Frankfurt a. M. sind am 18. Oktober 1976 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 10. November 1976 hat der Gerichtshof festgestellt, daß die beiden Rechtssachen den gleichen Gegenstand betreffen und miteinander in Zusammenhang stehen; er hat daher entschieden, sie für das schriftliche und das mündliche Verfahren zu verbinden.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 13. Dezember und die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Beklagte der Ausgangsverfahren, am 29. Dezember 1976 schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Mit Schreiben vom 3. Februar 1977 hat er jedoch die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ersucht, eine ihr gestellte Frage schriftlich zu beantworten. Diese Antwort ist am 2. März 1977 eingegangen.

Am 26. Januar 1977 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 95 § 1 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an die Zweite Kammer zu verweisen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Nach Ansicht der *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,* der Beklagten der Ausgangsverfahren, ist in beiden Fällen die Verarbeitungskaution gemäß Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1259/72 zu Recht für verfallen erklärt worden, da die Verarbeitungskaution danach nur für die Mengen freigegeben werden könne, für die der Zuschlagsempfänger der zuständigen Stelle den Nachweis erbringe, daß die in Artikel 6 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

a) Daher komme es nicht darauf an, daß der Zuschlagsempfänger dem Verarbeitungsbetrieb die Verarbeitungsauflagen weitergegeben und dieser die Butter ordnungsgemäß zu Butterfett verarbeitet habe, sondern daß der Nachweis der bestimmungsgemäßen Verarbeitung der verbilligt abgegebenen Butter zu Butterfett erbracht werde.

Die Verordnung Nr. 1259/72 habe den Zweck verfolgt, den Absatz von Überschüssen durch den Verkauf verbilligter Butter zu Verarbeitungszwecken zu begünstigen. Als Sicherung hierfür diene die geleistete Kaution, da die Verbilligung entfallen müsse, wenn die hieran geknüpfte Bedingung nicht erfüllt werde. Der Zuschlagsempfänger sei dann in derselben Lage wie der Käufer unverbilligter Butter, der diese nach seinem Gutdünken verwenden könne. Er sei dann verpflichtet, die Differenz des Mindestkaufpreises zum normalen Marktpreis, das sei die als Verarbeitungskaution bezeichnete Sicherheit, zu zahlen. Bei auflagegemäßer Verwendung komme er in den Genuß der vorgesehenen Preisermäßigung; bei bestimmungswidriger Verwendung zahle

er durch den Verfall der Verarbeitungskaution nur den marktgerechten Kaufpreis. Die gleichen Folgen ergäben sich bei nicht fristgerechter Verarbeitung.

b) Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72 verstoße nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels.

Indem die Firmen bei nicht bestimmungsgemäßer Verwendung durch den Verfall der Verarbeitungskaution den marktgerechten Kaufpreis zahlten, erbrächten sie letztlich eine Leistung, die dem Gegenwert von unverbilligter Butter entspreche und somit marktgerecht sei. Es könne auch nicht von einer Bestrafung die Rede sein, da die Kaution nur die Sicherheit für die Erfüllung einer freiwillig übernommenen Verpflichtung sei.

In Kenntnis dieser Vertragsausgestaltung sei es den Firmen zuzumuten, sich gegenüber ihren Abnehmern oder sonstigen Kontrahenten vertraglich so abzusichern, daß diese sie schadlos zu halten hätten, wenn die Rückerstattung der Verarbeitungskaution abgelehnt werden sollte.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* weist darauf hin, daß die Verordnung Nr. 232/75, auf die sich die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens beriefen, vorliegend nicht gelte, so daß der hier maßgebliche Text die Verordnung Nr. 1259/72 in dem kodifizierten Wortlaut der Verordnung Nr. 2815/72 sei.

Nach Auslegung der anwendbaren Vorschriften der Verordnung Nr. 1259/72 und einer Untersuchung des mit ihnen verfolgten Zwecks führt die Kommission zu den vorgelegten Fragen folgendes aus:

a) Zur Auslegung von Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72

Auf die Frage, ob dem Zuschlagsempfänger die Verarbeitungskaution auch dann zurückzuerstatten sei, wenn bei Erfüllung aller anderen Bedingungen die Butter nicht fristgerecht zu den vorgeschriebenen Erzeugnissen verarbeitet worden sei, gebe Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung eine zweifelsfreie Antwort: Die Freigabe der Verarbeitungskaution setze in jedem Fall voraus, daß die Butter fristgerecht zu den vorgeschriebenen Erzeugnissen verarbeitet worden sei.

Von dem Fall höherer Gewalt abgesehen werde nach Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 die Verarbeitungskaution „nur für diejenigen Mengen freigegeben, für die der Zuschlagsempfänger den Nachweis erbracht hat, daß die in Artikel 6 genannten Voraussetzungen erfüllt sind". Dieser Wortlaut enthalte keine Einschränkungen. Zu den Voraussetzungen gehöre demnach auch die fristgerechte Verarbeitung zu den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c genannten Erzeugnissen.

Auch die Vorschriften des Artikels 18 Absatz 2 Buchstaben a, b, c und d über die für die Freistellung der Kaution zu erbringenden Nachweise ließen keinen Zweifel: Wie sich die einzelnen Verarbeitungsgänge auch gestalteten, die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen erstreckten sich stets auf die fristgerechte endgültige Verarbeitung der Butter und der aus ihr hergestellten Zwischenerzeugnisse zu den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c beschriebenen Produkten. Die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Bescheinigungen führten nur dann zur Freigabe der Verarbeitungskaution, wenn sie diese Verarbeitung attestierten.

Abweichend von der Ansicht der Klägerinnen der Ausgangsverfahren komme es auf die endgültige fristgerechte Verarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c an.

Die fristgerechte Verarbeitung sei Ziel und Zweck der ganzen Verbilligungsaktion. Die hierauf gerichtete Verpflichtung der Zuschlagsempfänger bilde die Hauptpflicht ihrer mit der Interventionsstelle geschlossenen Verträge, von der sie sich nicht freizeichnen könnten.

Es handele sich um eine Verpflichtung, die jeder Zuschlagsempfänger eingehen müsse, gleichgültig, ob die Verarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 2 oder in mehreren Verarbeitungsstufen gemäß Artikel 6 Absatz 1 erfolge. Die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a, b, d und e genannten Bedingungen seien demgegenüber Nebenpflichten, die den Zuschlagsempfänger nur dann träfen, wenn er von den erleichterten Verarbeitungsmöglichkeiten Gebrauch machen wolle, die ihm Artikel 6 Absatz 1 einräume.

Werde die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c genannte Voraussetzung nicht erfüllt, so erreiche die Verbilligungsaktion ihren Zweck nicht, und es bestehe kein Anlaß, über die Freigabe der Verarbeitungskaution dem Zuschlagsempfänger den Preisnachlaß einzuräumen.

b) Zur Gültigkeit von Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72

Die in der Verordnung Nr. 1259/72 getroffene Regelung stütze sich auf Artikel 6 der Verordnung Nr. 804/68 und Artikel 7 der Verordnung Nr. 985/68. Daß diese Bestimmungen die Verarbeitungskaution nicht ausdrücklich erwähnten, sei unerheblich. Die Verarbeitungskaution habe zwar den Charakter einer finanziellen Sicherheit, trete aber nicht als selbständige Erfüllungsgarantie neben die sonstigen vom Zuschlagsempfänger eingegangenen Verpflichtungen. Die Verarbeitungskaution sei vielmehr Teil der vereinbarten Zahlungsbedingungen des Kaufpreises: Der Zuschlagsempfänger erhalte mit der Butter deren vollen marktgerechten Gegenwert. Als Kaufpreis sei demgemäß der Marktpreis vereinbart, mit der Zusage eines Preisnachlasses, sofern der Käufer die in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1259/72 genannten Bedingungen einhalte. Bei Übernahme der Butter entrichte der Käufer den mindestens zu bezahlenden Teil des Kaufpreises. Den verbleibenden Unterschied zum Markt- und Vertragspreis zahle er zunächst in Form einer Sicherheit, aus der dann die noch offenen Kaufpreisansprüche der Interventionsstelle befriedigt würden, sofern die vereinbarte Verarbeitung der Butter unterbleibe.

Die in Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1259/72 vorgesehene Regelung verstoße nicht gegen übergeordnete Rechtsgrundsätze, insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels.

Über den Verfall der Verarbeitungskaution werde dem Zuschlagsempfänger nicht mehr als der marktgerechte Kaufpreis abverlangt; das sei nichts Unbilliges.

Der Zuschlagsempfänger werde mit dem Verfall der Kaution nicht bestraft. Die Interventionsstelle mache nur ihre vertragsmäßigen Rechte auf Zahlung des vollen Kaufpreises geltend. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren forderten einen erheblichen Preisnachlaß als Werklohn für die zugesicherte fristgerechte Verarbeitung, obwohl diese nicht erfolgt sei. Es sei nicht unbillig, sondern entspreche den Grundsätzen des Vertragsrechts, wenn die Interventionsstelle ihre eigene Leistung verweigere, solange der Zuschlagsempfänger seinerseits seinen Verpflichtungen nicht nachkomme.

Der Zuschlagsempfänger werde für das vertragswidrige Verhalten seiner Erfüllungsgehilfen nicht anders verantwortlich gemacht, als dies im Handels- und Zivilrecht allgemein üblich sei.

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, nicht ihre Abnehmer, hätten sich gegenüber der Interventionsstelle zur ordnungs- und fristgerechten Verarbeitung der Butter verpflichtet. Ihnen gegenüber seien ihre Abnehmer vertraglich zur Verarbeitung verpflichtet. Die Interventionsstelle habe keine Möglichkeit, die einzelnen Abnehmer der Klägerinnen der Ausgangsverfahren zur Erfüllung der von diesen vertraglich zugesicherten Verarbeitung anzuhalten. Es sei also billig, wenn sie deshalb gegenüber der Interventionsstelle auch das Risiko der Nichterfüllung

durch ihre Hilfspersonen trügen, soweit die erstrebte Preisvergünstigung in Frage stehe.

c) Daher seien die gestellten Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

a) Die Freigabe der gemäß Verordnung (EWG) Nr. 1259/72 gestellten Verarbeitungskaution setzte in jedem Fall voraus, daß der Zuschlagsempfänger den Nachweis der fristgerechten und ordnungsgemäßen Verarbeitung der von ihm zu diesem Zweck erworbenen Butter erbrachte;

b) Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1259/72 sind mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, vereinbar.

III — Mündliche Verhandlung

Die Firma NV Roomboterfabriek „De Beste Boter" und die Firma Josef Hoche, die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Klaus-Dieter Schneider, zugelassen beim Oberlandesgericht Nürnberg, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, die Beklagte der Ausgangsverfahren, vertreten durch den Leiter ihrer Rechtsabteilung, Herrn Erdmann Schaller, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe, haben in der Sitzung vom 17. März 1977 mündliche Ausführungen gemacht.

In dieser Sitzung haben die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, die Firmen *Roomboterfabriek „De Beste Boter" und Josef Hoche,* insbesondere folgendes ausgeführt:

a) Der Zuschlagsempfänger, der die Butter nicht selbst verarbeite, habe seine Verpflichtungen bereits dann erfüllt, wenn er gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1259/72 dafür Sorge trage, daß im Fall eines jeden späteren Weiterverkaufs die unter Buchstabe c und Buchstabe d dieser Vorschrift aufgeführten Verpflichtungen in den Kaufverträgen enthalten seien. Die Verpflichtungen des Zuschlagsempfängers reichten nicht weiter als bis zu dem Unternehmen, das er mit der Verarbeitung beauftrage; sie schlössen insbesondere nicht den Letztverwender ein. Die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1259/72 zeige deutlich, daß das Kontrollsystem, das die bestimmungsgemäße Verwendung der Butter sicherstellen solle, nur bis zur Verarbeitung durchzuführen sei. Die Kaution könne somit nur die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c genannte Stufe der Verarbeitung betreffen, nicht aber die Fälle des späteren Weiterverkaufs.

b) Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 könne nicht als gültig angesehen werden, da er gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Aufgrund dieser Vorschrift habe der Zuschlagsempfänger nicht für eigenes Tun oder Unterlassen oder das eines Erfüllungsgehilfen einzustehen, sondern für Handlungen Dritter, mit denen er in keinen direkten Geschäftsbeziehungen stehe und deren Handlungen er nicht kontrollieren könne; ferner zeige die Erfahrung, daß es praktisch unmöglich sei, sich vertraglich abzusichern oder seine Rechte gerichtlich durchzusetzen.

c) Die Kaution entspreche keineswegs der Differenz zwischen dem Marktpreis und dem Mindestverkaufspreis; dieser Mindestpreis zuzüglich der Kaution liege vielmehr stets höher als der Interventionspreis, der selbst fast immer höher als der Marktpreis sei. Dies werde durch konkrete Beispiele bewiesen. Der Kautionsverfall habe somit nicht zur Folge, daß der Zuschlagsempfänger den gewöhnlichen Marktpreis für die Butter zu zahlen habe. Der Zuschlagsempfänger werde in diesem Fall von einer Strafsanktion getroffen, die von dem maßgebenden Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen sei.

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. April 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit zwei Beschlüssen vom 9. September 1976, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Oktober 1976, stellt das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit von Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 der Kommission vom 16. Juni 1972 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft (ABl. L 139, S. 18) in der durch Artikel 3 der Verordnung Nr. 1237/73 der Kommission vom 10. Mai 1973 (ABl. L 128, S. 1) geänderten Fassung.

2 Da die mit den beiden Beschlüssen vorgelegten Fragen den gleichen Gegenstand haben, sind die Rechtssachen zu gemeinsamer Entscheidung zu verbinden.

3 Die Fragen sind im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten aufgeworfen worden, die Bescheide betreffen, mit denen die zuständige nationale Interventionsstelle die von einem Unternehmen, das zu herabgesetztem Preis angebotene Interventionsbutter gekauft hatte, gestellte Verarbeitungskaution mit der Begründung für teilweise verfallen erklärte, daß das Unternehmen seine Verpflichtung, die Butter gemäß den Gemeinschaftsbestimmungen zu verarbeiten, nicht erfüllt habe.

4 Um neue Absatzmöglichkeiten für Überschußbutter zu schaffen, führte die Kommission mit der Verordnung Nr. 1259/72 eine Regelung ein, die den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen an bestimmte Verarbeitungsbetriebe in der Gemeinschaft im Wege der Ausschreibung vorsieht. Nach Artikel 6 dieser Verordnung kann ein Unternehmen die Vergünstigungen dieser Regelung nur in Anspruch nehmen, sofern es bestimmte Verpflichtungen eingeht, die hauptsächlich darin bestehen, die Butter zu Butterfett verarbeiten zu lassen (Abs. 1 Buchst. a), diesem gewisse Stoffe beimischen zu lassen (Buchst. b), das gewonnene Erzeugnis nur zu bestimmten Erzeugnissen — wie feinen Backwaren — verarbeiten zu lassen, und zwar innerhalb von sechs Monaten (Buchst. c), Buch zu führen (Buchst. d) sowie dafür Sorge zu tragen, daß im Falle jedes späteren Weiterverkaufs des Butterfetts die gleichen Verpflichtungen wie die unter c und d genannten in den Kaufverträgen enthalten sind (Buchst. e). Damit die Erfüllung der Verarbeitungspflicht sichergestellt ist, hat der Zuschlagsempfänger eine Kaution zu stellen, die auf einen Betrag fest-

gesetzt wird, der den Unterschied zwischen dem Marktpreis der Butter und dem Mindestverkaufspreis decken soll (Art. 9 in Verbindung mit Art. 12). Nach Artikel 18 Absatz 2 wird die Verarbeitungskaution außer im Falle höherer Gewalt nur für diejenigen Mengen freigegeben, für die der Zuschlagsempfänger in der vorgeschriebenen Form den Nachweis erbracht hat, daß die in Artikel 6 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

5 Die erste Frage des Verwaltungsgerichts geht im wesentlichen dahin, ob der Zuschlagsempfänger, der nicht selbst die Verarbeitungserzeugnisse herstellt, den zur Freigabe der Kaution erforderlichen Nachweis bereits dann erbracht hat, wenn er nachweist, daß er seine Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a, b, d und e erfüllt hat, oder ob er auch nachweisen muß, daß die in Buchstabe c aufgestellten Voraussetzungen hinsichtlich der Art der Erzeugnisse und der Verarbeitungsfrist eingehalten worden sind.

6 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren haben in dieser Beziehung geltend gemacht, es sei nicht statthaft, den Zuschlagsempfänger dafür haften zu lassen, daß der Letztverwender des Erzeugnisses den Verpflichtungen in bezug auf die Verarbeitung nicht nachkomme; dieser Verstoß liege nicht im Verantwortungsbereich des Zuschlagsempfängers. Im übrigen ergebe sich aus Buchstabe e der fraglichen Vorschrift, daß dann, wenn die endgültige Verarbeitung nicht vom Zuschlagsempfänger selbst vorgenommen werde, dieser seinen Verpflichtungen bezüglich der Verarbeitung nachkomme, indem er dafür Sorge trage, daß beim Weiterverkauf die gleichen Verpflichtungen im Kaufvertrag enthalten seien.

7 Eine solche Auslegung läßt sich nicht halten. Artikel 10 Absatz 5 bestimmt, daß die mit der Ausschreibung verbundenen Rechte und Pflichten nicht übertragbar sind. Nach Artikel 18 Absatz 2 Unterabsatz 3 können die Mitgliedstaaten zulassen, daß der Nachweis der Erfüllung der dem Verkäufer obliegenden Verpflichtungen als erbracht gelten kann, wenn der Verkäufer eine Erklärung des Letztverwenders vorlegt, in der dieser bestätigt, daß er sich zur Verarbeitung der Erzeugnisse verpflichtet hat, und anerkennt, daß ihm die von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Sanktionen bekannt sind. Aus dieser Bestimmung ist zu schließen, daß sich der Zuschlagsempfänger dann, wenn eine solche Möglichkeit nach innerstaatlichem Recht nicht gegeben ist, seinen Pflichten nicht durch die Berufung auf die vom Käufer nach dem Inhalt des Kaufvertrags übernommene Verpflichtung entziehen kann. Diese Schlußfolgerung wird letztlich auch durch Sinn und Zweck der in Rede stehenden Vorschrift bestätigt; denn die mit der Verordnung Nr. 1259/72 geschaffene

Regelung stellt eine Sondermaßnahme dar, mit der erreicht werden soll, daß überschüssige Butter zu besonders günstigen Bedingungen in der Lebensmittelindustrie abgesetzt wird. Daher mußten geeignete Vorsichtsmaßregeln getroffen werden, um sicherzustellen, daß die auf diese Art und Weise verkaufte Butter nicht auf den normalen Markt gelangen, sondern innerhalb von Fristen, die es ermöglichen, die Ordnungsmäßigkeit des Vorgangs zu kontrollieren, tatsächlich verarbeitet werden würde. Die Wirksamkeit des Kontrollsystems wäre ernsthaft gefährdet, wenn die Übernahme einer Verarbeitungspflicht durch einen der zuständigen Behörde gegenüber durch keinerlei rechtliche Verpflichtungen gebundenen weiteren Abnehmer genügen würde, um die vom Zuschlagsempfänger gegen Kaution eingegangene Verpflichtung als erfüllt anzusehen.

8 Auf die erste Frage ist sonach zu antworten, daß Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 in der durch die Verordnung Nr. 1237/73 geänderten Fassung dahin auszulegen ist, daß auch dann, wenn der Zuschlagsempfänger nicht selbst die Verarbeitungserzeugnisse herstellt, die Freigabe der Verarbeitungskaution den Nachweis verlangt, daß die Verarbeitungserzeugnisse den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung normierten Voraussetzungen entsprechen und innerhalb der in dieser Bestimmung festgesetzten Frist hergestellt worden sind.

9 Mit der zweiten Frage möchte das Verwaltungsgericht wissen, ob Artikel 18 bei dieser Auslegung mit höherrangigem Recht der Gemeinschaften, insbesondere mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, vereinbar ist.

10 Was die Rechtsgrundlage des mit der Verordnung Nr. 1259/72 errichteten Systems angeht, so wird dieses unter anderem auf die Verordnung Nr. 985/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 169, S. 1) und vor allem auf deren Artikel 7a gestützt, der mit der Verordnung Nr. 750/69 des Rates vom 22. April 1969 (ABl. L 98, S. 2) eingefügt wurde. Nach dieser Bestimmung prüft die Kommission die Lage und erläßt für Butter, die sich in Lagerbeständen der öffentlichen Hand befindet und im Verlauf eines Milchwirtschaftsjahrs nicht zu normalen Bedingungen abgesetzt werden kann, die geeigneten Maßnahmen nach dem sogenannten Verwaltungsausschußverfahren. Nichts rechtfertigt die Annahme, daß die mit der Verordnung Nr. 1259/72 eingeführte Regelung als Ganzes und im besonderen mit ihren Bestimmungen über die Stellung einer Verarbeitungskaution keine geeignete Maßnahme im Sinne von Artikel 7a darstellt. Diese Vorschrift bildet somit die ordnungsgemäße Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1259/72, die überdies nach entsprechender

Stellungnahme des Verwaltungsausschusses für Milch und Milcherzeugnisse erlassen wurde.

11 Was die Frage der Verhältnismäßigkeit anbelangt, so ist zu prüfen, ob die Stellung einer Verarbeitungskaution, die auch dann verfällt, wenn die Nichterfüllung der dem Zuschlagsempfänger obliegenden Pflichten auf das Versäumnis eines späteren Käufers zurückgeht, die Grenzen dessen überschreitet, was angemessen und erforderlich ist, um den verfolgten Zweck zu erreichen. Hierbei sind die Besonderheiten der in der Verordnung Nr. 1259/72 vorgesehenen Verarbeitungskaution zu berücksichtigen. Nach Artikel 9 Absatz 2 soll die Kaution den Unterschied zwischen dem Marktpreis der Butter und dem Mindestverkaufspreis decken. Der Verfall der Kaution bei Nichterfüllung der Verarbeitungspflicht bewirkt daher gemäß der vom Zuschlagsempfänger freiwillig übernommenen vertraglichen Verpflichtungen grundsätzlich, daß dieser einen Gesamtbetrag in Höhe des Marktpreises der Butter zahlt. Unter diesen Umständen kann dem Kautionsverfall nicht die Bedeutung einer Sanktion wegen Verletzung einer selbständigen Verbindlichkeit beigemessen werden. Demnach geht die mit der Verordnung Nr. 1259/72 eingeführte Regelung der Verarbeitungskaution nicht über das hinaus, was für die Erreichung des verfolgten Zwecks angemessen und erforderlich ist.

12 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren haben geltend gemacht, die Kaution werde auf einen Betrag festgesetzt, der höher sei als der Unterschied zwischen dem Marktpreis der Butter und dem Mindestverkaufspreis; daraus entstehe ihnen ein wirtschaftlicher Schaden. Die damit aufgeworfene Frage betrifft jedoch die richtige Anwendung von Artikel 9 der Verordnung Nr. 1259/72 und nicht die Fragen, die dem Gerichtshof zur Auslegung und Gültigkeit von Artikel 18 vorgelegt worden sind.

13 Nach allem hat die Prüfung der zweiten Frage des Verwaltungsgerichts nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1259/72 in Frage stellen könnte.

Kosten

14 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. anhängigen Rechtsstreitigkeiten. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. mit Beschlüssen vom 9. September 1976 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 18 der Verordnung Nr. 1259/72 in der durch die Verordnung Nr. 1237/73 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, daß auch dann, wenn der Zuschlagsempfänger nicht selbst die Verarbeitungserzeugnisse herstellt, die Freigabe der Verarbeitungskaution den Nachweis verlangt, daß die Verarbeitungserzeugnisse den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung normierten Voraussetzungen entsprechen und innerhalb der in dieser Bestimmung festgesetzten Frist hergestellt worden sind.**

2. **Die Prüfung der zweiten Frage des Verwaltungsgerichts hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1259/72 in Frage stellen könnte.**

Sørensen Mackenzie Stuart Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Mai 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

M. Sørensen