tät des Unternehmens ergibt und die Dauer des gesamten Denaturierungsvorgangs einer durchschnittlichen Tagesmenge von mindestens 40 Tonnen entspricht.

Lecourt Monaco Donner

Trabucchi Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. November 1972.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Monaco

(Kammerpräsident)

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 26. OKTOBER 1972

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das nationale Gerichtsverfahren, das zu der heute zu behandelnden Vorlage geführt hat, hat einen Anspruch auf Zahlung von Denaturierungsprämie für Weichweizen zum Gegenstand. Zum Verständnis dieses Verfahrens ist zunächst folgendes vorauszuschicken.

Um überschüssigem Weichweizen, der nicht als Brotgetreide auf dem Markt untergebracht werden kann, zusätzliche Absatzmöglichkeiten als Futtergetreide zu verschaffen und so den Markt für Weichweizen zu stützen, sieht die Verordnung Nr. 120 vom 13. Juni 1967 über die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide (Amtsblatt 1967, S. 2269) in Artikel 7 Absatz 3 vor, daß „die Interventionsstellen . . . für Weichweizen eine Denaturierungsprämie gewähren" können. Zusätzliche „Grundregeln zur Denaturierung von Weizen" sind in der Ratsverordnung Nr. 172 vom 27. Juli 1967 (Amtsblatt 1967, S. 2602) enthalten. Von ihnen führe ich Artikel 3 an, dem zufolge „das zu denaturierende Getreide . . . gewissen noch zu bestimmenden Mindestanforderungen in bezug auf Qualität und Menge genügen" muß. Artikel 4 Absatz 2 bestimmt, die Prämie werde auf Antrag gewäht, sofern die (unter anderem) in Artikel 3 genannten Vorschriften eingehalten werden. Außerdem heißt es in Artikel 7: „Um einen Anspruch auf die Prämie zu begründen, muß die Denaturierung mit Einverständnis der Interventionsstelle und unter deren Kontrolle erfolgen." — Weitere Durchführungsvorschriften hat die Kommission erlassen, und zwar zunächst in der Verordnung Nr. 242 vom 30. Juni 1967 (Amtsblatt 1967 S. 2963), dann in der Verordnung Nr. 956 vom 12. Juli 1968 (Amtsblatt Nr. L 164, S. 9) sowie

— was jetzt vor allem interessiert — in der Verordnung Nr. 1403/69 vom 18. Juli 1969 (Amtsblatt Nr. L 180, S. 3). Aus ihr ist die Bestimmung anzuführen, nach der sich die Denaturierungsprämie aus zwei Teilbeträgen zusammensetzt, die den Unterschied zwischen dem Preis für Weichweizen und dem für Gerste bzw. die pauschal festgesetzten technischen Kosten der Denaturierung oder die besonderen Kosten der Beimischung berücksichtigen. Außerdem bestimmt Artikel 4 Absatz 3: „Die Gewährung der Denaturierungsprämie hängt ab von der durch die Interventionsstellen durchzuführenden Kontrolle der Denaturierung von Weichweizen oder seiner Beimischung in unverarbeitetem Zustand zu Futtermitteln, die unter die Nr. 23.07 des Gemeinsamen Zolltarifs fallen. Die Dauer der Denaturierung darf bei 40 Tonnen verarbeitetem Getreide 1 Tag nicht überschreiten. Die Dauer der Beimischung in unverarbeitetem Zustand zu Futtermitteln darf bei 50 Tonnen verarbeitetem Getreide 3 Tage oder bei 20 Tonnen verarbeitetem Getreide 1 Arbeitstag von 8 Stunden nicht überschreiten. Die Interventionsstelle jedes Mitgliedstaats entscheidet darüber, welche dieser beiden Mindestmengen für die von ihr durchzuführenden Kontrollmaßnahmen in Frage kommen."

Diese Vorschriften sind auch für die Firma Aimer, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, von Bedeutung. Dieses Getreidehandelsunternehmen hat nämlich am 26. Juli 1971 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, beantragt, 200 000 kg Weichweizen durch Zugabe von Fischöl denaturieren zu dürfen. Nachdem diesem Antrag entsprochen worden ist, erfolgte an drei aufeinanderfolgenden Tagen eine Denaturierung, und zwar wurden am ersten Tag 74,4 Tonnen, am zweiten Tag 71,5 Tonnen sowie schließlich am dritten Tag 27,5 Tonnen denaturiert, insgesamt also weniger als bei der Einfuhr- und Vorratsstelle beantragt. Später hat diese Stelle Denaturierungsprämie für die an den zwei ersten Tagen denaturierten Mengen gewährt. Hinsichtlich des Restes hat sie die Zahlung einer Prämie jedoch mit der Begründung abgelehnt, es sei die erforderliche Tagesmindestmenge von 40 Tonnen nicht erreicht worden.

Das hält die Firma Aimer nicht für gerechtfertigt. Sie ist der Ansicht, das Erfordernis einer täglichen Mindestmenge, das in den Richtlinien der Einfuhr- und Vorratsstelle vom 19. Mai 1972 genannt ist, lasse sich aus den Texten des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dem vorhin zitierten Artikel 4 der Verordnung Nr. 1403, nicht ableiten. Außerdem hält sie für wichtig, daß es ihr technisch möglich gewesen wäre, die Gesamtmenge des zu denaturierenden Weizens so einzuteilen, daß an jedem Tag die von der Einfuhr- und Vorratsstelle verlangte Mindestmenge hätte eingehalten werden können. Sie hat deshalb gegen den erwähnten Ablehnungsbescheid Widerspruch eingelegt, und als sie so keinen Erfolg erzielte, beim Verwaltungsgericht Frankfurt Klage auf Zahlung einer Denaturierungsprämie für den genannten Restposten (insgesamt 1 507,82 DM) erhoben. Im Gerichtsverfahren hat die Klägerin abermals geltend gemacht, die Denaturierungsbestimmungen des Gemeinschaftsrechts seien hinsichtlich einer Mindestmenge nicht so klar, wie von der Einfuhr- und Vorratsstelle behauptet. Zudem müsse berücksichtigt werden, daß es für sie unwirtschaftlich gewesen wäre, an den ersten beiden Tagen weniger als 70 Tonnen zu denaturieren.

Da auch das Verwaltungsgericht Frankfurt Zweifel an der Richtigkeit der von der Einfuhr- und Vorratsstelle gegebenen Auslegung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1403 hat, hat es in einem eingehend begründeten Beschluß vom 3. Mai 1972 das Verfahren ausgesetzt und um Vorabentscheidung darüber gebeten, „ob Artikel 4 Absatz 3 2. Unterabschnitt der Verordnung Nr. 1403/69 EWG-Kommission vom 18. Juli 1969 dahin auszulegen ist, daß die Klägerin auch weniger als 40 Tonnen Getreide an einem Tag denaturieren konnte, gleichgültig, ob es sich um die Gesamtmenge des zu denaturierenden Getreides handelt

oder um einen Restbestand, oder dahin, daß diese Bestimmung neben der Dauer gleichzeitig die Mindestmenge des zu denaturierenden Getreides pro Tag bezeichnen will".

Wie diese Frage zu beantworten ist, wollen wir nunmehr untersuchen.

Geht man dabei allein vom Wortlaut des Artikels 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1403 aus, wo es — wie schon gesagt — heißt: „Die Dauer der Denaturierung darf bei 40 Tonnen verarbeitetem Getreide einen Tag nicht überschreiten", so ist einzuräumen, daß der Eindruck entstehen kann, es sei nur eine Aussage getroffen über die Höchstdauer der Verarbeitung von 40 Tonnen Getreide, nicht dagegen über eine täglich zu verarbeitende Mindestmenge. Sicher hat das vorlegende Gericht auch recht, wenn es unter Hinweis auf andere gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen vergleichbaren Inhalts sagt, der zuletzt genannte Gedanke hätte sich klarer etwa so ausdrücken lassen: „Die Denaturierung ist erst ab einer Mindestmenge von 40 Tonnen zulässig; diese Menge muß in einem Tag denaturiert werden, gleichgültig, ob es sich um einen Anfangs- oder einen Restbestand handelt."

Indessen ist es ebenso zweifelsfrei verfehlt, die maßgebliche Interpretation der in Frage stehenden Bestimmung allein aus einer derartigen, isolierten Betrachtung zu gewinnen. Erforderlich ist es vielmehr, bei der Auslegung nicht völlig klarer Vorschriften stets auch den Gesamtzusammenhang zu beachten, auf die Begründung der zur Debatte stehenden Verordnung und einschlägiger früherer Verordnungen einzugehen sowie Sinn und Zweck der Regelung ins Auge zu fassen. Geht man so vor, so ergibt sich jetzt aber folgendes Bild:

Was zunächst den Gesamtinhalt des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1403 anbelangt, so erscheint wesentlich, daß der erste Satz von Unterabsatz 3 des Absatzes 3 von Artikel 4, der die Denaturierung durch *Beimischung* regelt, ebenso formuliert ist wie der vorhergehende, das Verwaltungsgericht vor allem interessierende Unterabsatz 2. Die Tatsache, daß der sich anschließende Satz sodann von „Mindestmengen" spricht, macht aber klar, daß mit den in Bezug genommenen Formulierungen in Wahrheit Mindestmengen gemeint sind. Darauf weist im übrigen auch die Begründung der Verordnung Nr. 1403 hin, die ausdrücklich von täglichen Mindestmengen spricht. Gilt dies für die Denaturierung durch Beimischung, so ist es an sich naheliegend, anzunehmen, bei andersartiger Denaturierung sei von denselben Grundsätzen auszugehen, besteht doch offensichtlich kein vernünftiger Grund für eine Differenzierung, und dies insbesondere, wenn man — wie gleich zu zeigen sein wird — auf Zweck und Funktion der Regelung abstellt. Daß die genannte Gleichstellung vom Gesetzgeber tatsächlich gewollt ist, ergibt sich mit Deutlichkeit auch bei einem Vergleich mit früher geltenden Texten, die die Verordnung Nr. 1403 ersetzt hat. So erkennen wir, daß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 242/67 gleichermaßen die Denaturierung durch Zusatz von Fischöl wie die durch Beimischung erfaßt. Wir erkennen weiterhin, daß in ihr Formulierungen verwendet wurden, die denen des Artikels 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1403 entsprechen. Daß damit aber tatsächlich eine tägliche Mindestmenge gemeint war, wird eindeutig klar bei Berücksichtigung der Begründung der nachfolgenden Verordnung Nr. 956/68, die ausdrücklich die in der Verordnung Nr. 242 erwähnten Mengen als tägliche Mindestmengen bezeichnet.

Sodann ist auch, wenn vom Normenkontext gesprochen wird, auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 1403 hinzuweisen. Dort heißt es bekanntlich: „Eine Denaturierungsprämie ist nur zu zahlen, wenn die in Artikel 4 Absatz 3 vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind. Können jedoch infolge einer durch technische Störungen verursachten Unterbrechung der Produktion, die durch die in dem genannten Absatz vorgesehene Kontrolle festzustellen ist, die vorgesehenen Mindestmengen nicht innerhalb eines Tages denaturiert bzw. beigemischt werden, so ist die Denaturierungsprämie für die an diesem

Tag wirklich denaturierte bzw. beigemischte Menge zu zahlen." Was diese Vorschrift angeht, so ist einmal wichtig, daß ausdrücklich von täglichen Mindestmengen für beide Arten der Denaturierung gesprochen wird. Da sich Artikel 5 unmittelbar an Artikel 4 anschließt, kann auf diese Erkenntnis nicht nachdrücklich genug hingewiesen werden. Bedeutsam ist außerdem die Einsicht, daß Artikel 5 offensichtlich eine Ausnahmebestimmung darstellt. Wenn sie die Zahlung einer Prämie für die Denaturierung einer unter der Tagesmindestmenge liegenden Menge nur unter den in ihr genannten Voraussetzungen gestattet (d. h. bei einer durch technische Störung verursachten Unterbrechung der Produktion), so kann daraus tatsächlich nur geschlossen werden, daß im übrigen ein Anspruch auf Prämie nur bei Denaturierung der erwähnten Mindestmengen besteht. Jede andere Deutung würde in der Tat keinen vernünftigen Sinn ergeben.

Schließlich läßt sich auch noch auf den erkennbaren Sinn und Zweck der Regelung hinweisen. Zweifellos stellt die Denaturierung in den Marktordnungen einen exzeptionellen Vorgang dar. Da außerdem erhebliche finanzielle Interessen involviert sind (es müssen Prämien gezahlt und Verwaltungskontrollen durchgeführt werden), kann schon — so gesehen — gesagt werden, es seien strenge Anforderungen an die Durchführung der Denaturierungsvorgänge zu stellen. Insofern ist von besonderem Interesse, daß es in der Begründung der Verordnung Nr. 172/67 ausdrücklich heißt, „auch sind die Kosten der Denaturierung und ihrer Kontrolle erst von einer Mindestgetreidemenge an gerechtfertigt". — Dazu kommt die Erwägung, daß es im Hinblick auf die notwendige Überwachung der Denaturierung, also mit Rücksicht auf die Erfordernisse der Verwaltung, in diesem Bereich unabweislich ist, den Kreis der Denaturierungsbetriebe auf die leistungsfähigsten zu beschränken, was sinnvollerweise nur mit Hilfe einer auf einen bestimmten Zeitraum bezogenen Mindestmenge geschehen kann. — Endlich gilt es noch — wie die Kommission hervorgehoben hat — zu bedenken, daß kleinere Restmengen, die zur Intervention nicht angeboten werden können und die auch schlecht auf dem Markt unterzubringen sind, ohnehin im allgemeinen verfüttert werden und daß somit für sie gar kein Bedürfnis besteht, eine Denaturierungsprämie vorzusehen.

Dies alles zusammengenommen erlaubt meines Erachtens tatsächlich keinen anderen Schluß als den, Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1403 dahin zu interpretieren, daß pro Tag mindestens 40 Tonnen Getreide denaturiert werden müssen, soll ein Anspruch auf Denaturierungsprämie bestehen.

Nun ist allerdings im Hinblick auf die Besonderheiten des Ausgangsverfahrens auch noch zu fragen, ob diese Regelung in einem absoluten Sinne gilt oder ob bei Denaturierung größerer Mengen in bezug auf etwaige Restmengen anders verfahren werden kann. In diesem Zusammenhang erinnern wir uns daran, daß der Klägerin eine Genehmigung für die Denaturierung von 200 Tonnen Weichweizen erteilt worden ist und daß sie davon innerhalb von drei Tagen insgesamt rund 173 Tonnen denaturiert hat. Würde sie sich auf eine tägliche Mindestmenge von 40 Tonnen beschränkt haben, so hätte sich der Denaturierungsvorgang auf vier Tage erstrecken können. Durch die von ihr gewählte Arbeitseinteilung hat sie also einen Arbeitstag eingespart und damit für eine Verringerung der Kontrollkosten gesorgt. So gesehen scheint in der Tat nichts dagegen zu sprechen, daß ihr eine Denaturierungsprämie auch für die am dritten Tag denaturierte, 40 Tonnen nicht erreichende Menge gewährt wird.

Bei genauerer Prüfung zeigt sich indessen, daß dieses scheinbar plausible Ergebnis letztlich doch nicht haltbar ist. Es scheitert meines Erachtens an folgender erheblicher Einwendung: In Wahrheit kann man nicht davon ausgehen, es bestehe eine Dispositionsfreiheit der Denaturierungsbetriebe, den Denaturierungsvorgang nach Maßgabe des täglichen Mindestquantums auszudehnen. Nach der Denaturierungsregelung der Gemein-

schaft, wie ich sie eingangs dargestellt habe, ist ein Antrag des Denaturierungsbetriebes erforderlich und „muß die Denaturierung mit Einverständnis der Interventionsstelle ... erfolgen". Das bedeutet, daß es in diesem Zusammenhang zu einer Art Vereinbarung zwischen Denaturierungsbetrieb und Interventionsstelle kommt. Dabei aber können die Interventionsstellen im Interesse möglichst kostengünstiger Durchführung der Denaturierung, eines legitimen Grundanliegens in dieser Materie, auf eine möglichst starke Straffung des Vorganges bedacht sein und von den Denaturierungsbetrieben insbesondere die volle Ausnutzung ihrer Kapazität verlangen. Wenn ich recht sehe, ist das in der Bundesrepublik Deutschland geschehen, und zwar in den bereits erwähnten Richtlinien der Interventionsstelle vom 19. Mai 1972. Tatsächlich lesen wir in ihnen, eine beabsichtigte Denaturierung sei der Einfuhr- und Vorratsstelle vorher mitzuteilen, es müsse eingehend Beginn und Dauer der Denaturierung angegeben werden und es sei die Denaturierung „entsprechend der Kapazität des Denaturierungsbetriebes kontinuierlich durchzuführen". Wenn aber die Interventionsstellen solche Befugnisse haben, kann in Wahrheit das Argument nicht durchgreifen, es habe der Klägerin freigestanden, die Denaturierung der von ihr verarbeiteten Menge über einen Zeitraum von vier Tagen auszudehnen, und es sei deshalb nicht angezeigt, ihr die Prämie für die Denaturierung einer unter 40 Tonnen liegenden Restmenge am dritten Tag ihres Arbeitsprogramms zu versagen. Auch im Hinblick auf einen Fall wie den im Ausgangsverfahren zu behandelnden muß es demnach dabei bleiben, daß gemäß Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 5 der Verordnung Nr. 1403 ein Anspruch auf Denaturierungsprämie nur besteht, wenn täglich mindestens 40 Tonnen Getreide verarbeitet werden.

Nach alledem ist auf die Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt wie folgt zu antworten:

Artikel 4, Absatz 3, 2. Unterabschnitt der Verordnung Nr. 1403/69 ist dahin auszulegen, daß diese Bestimmung neben der Dauer gleichzeitig die Mindestmenge des zu denaturierenden Getreides pro Tag bezeichnen will.