SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 2. Oktober 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In den Rechtssachen 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321) und 170/86 (von Deetzen, Slg. 1988, 2355) hat der Gerichtshof entschieden, daß die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates insoweit ungültig ist, als sie keine Zuteilung einer Referenzmenge an Erzeuger vorsieht, die in Erfüllung einer eingegangenen Verpflichtung in dem vom betreffenden Mitgliedstaat gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert haben. Im Jahre 1989 erließ der Rat neue Maßnahmen, um diesen Urteilen durch Einfügung eines neuen Artikels 3a in die Verordnung Nr. 857/84 des Rates nachzukommen. Die beiden dem Gerichtshof nunmehr vorliegenden Rechtssachen C-189/89 (Spagl) und C-217/89 (Pastätter) beruhen auf Vorabentscheidungsersuchen des Finanzgerichts München und werfen im wesentlichen die Frage auf, ob diese Maßnahmen angemessen sind oder ob sie gegen wesentliche Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verstoßen.

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-189/89, Herr Spagl, führt einen landwirtschaftlichen Betrieb von etwa 12 Hektar in Bayern. Am 1. April 1978 nahm er an der Nichtvermarktungsregelung der Gemeinschaft teil und verpflichtete sich zur Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen für die Dauer von fünf Jahren. Während dieser Zeit führte er im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Milcherzeugung Erhaltungsmaßnahmen an seinem Hof durch. Nach Ablauf des Verpflichtungszeitraums, am 31. März 1983, konnte er die Milcherzeugung nicht sofort wiederaufnehmen, da ihm das Kapital für den Kauf von neuem Milchvieh fehlte. Statt dessen kaufte er Milchkälber, zog sie selbst heran und nahm die Erzeugung im Mai oder Juni 1984 mit zwölf Kühen wieder auf. In der Zwischenzeit war am 1. April 1984 die Zusatzabgaben- (oder Milchquoten-) Regelung eingeführt worden. Herr Spagl beantragte bei den deutschen Behörden die Zuteilung einer aufgrund seiner Milchlieferungen vor dem Nichtvermarktungszeitraum (31 656 kg) festzusetzenden Quote. Da er jedoch im Jahre 1983, dem von der Bundesrepublik Deutschland gewählten Referenzjahr, keine Milch erzeugt hatte, wurde seine Referenzmenge auf 0 festgesetzt.

3. Das im Ausgangsverfahren beklagte Hauptzollamt Rosenheim wies den Einspruch gegen die Festsetzung der Referenzmenge zurück. Herr Spagl erhob gegen diese Einspruchsentscheidung Klage. Zu dem Zeitpunkt, als das vorlegende Gericht mit dem Verfahren befaßt wurde, war Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 erlassen worden. Es stellte sich jedoch heraus, daß Herrn Spagl auch jetzt keine Referenzmenge zugeteilt werden konnte, weil er die dort aufgestellte Voraussetzung, daß die Nichtvermarktungsverpflichtung nach dem 31. Dezember 1983 abgelaufen sein mußte, nicht erfüllte.

* Originalsprache: Englisch.

4. Das vorlegende Gericht stellte die Vereinbarkeit des Ausschlußdatums in Artikel 3a mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes, der Nichtdiskriminierung und des Eigentumsschutzes, sowie mit den in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik in Frage. Es äußerte ferner Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Beschränkung der Quotenzuteilungen auf 60 % der vorhergehenden Erzeugung. Deshalb hat es die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 insoweit gültig, als

1) Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum gemäß der Verpflichtung im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen war, die im maßgebenden Referenzzeitraum jedoch keine Milch erzeugt haben, gemäß Artikel 3a Absatz 1 erster Gedankenstrich keine spezifischen Referenzmengen im Rahmen der Milchquotenregelung erhalten und

2) bei Verneinung der Frage 1 die spezifische Referenzmenge nach Artikel 3a Absatz 2 nur 60 % der Menge Milch oder Milchäquivalent entspricht, die der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie zugrunde gelegt worden ist?

5. Aus den Akten geht hervor, daß Herr Spagl dem Beklagten zum Zeitpunkt der Vorlage etwa 100 000 DM Abgaben schuldete, die aufgrund der Gesamtheit seiner Lieferungen in den Jahren 1984 bis 1989 berechnet worden waren.

6. Der Kläger des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-217/89, Herr Pastätter, bewirtschaftet einen kleinen bayerischen Hof von ungefähr 13,5 Hektar. Anfang 1981 wurde ihm eine Prämie für die Umstellung von Milchvieh auf Rindfleischproduktion bewilligt, deren Bemessung eine festgesetzte Milchmenge von 83 110 kg zugrunde gelegt wurde. Seine vierjährige Nichtvermarktungsverpflichtung für Milch und Milchprodukte endete am 31. Dezember 1984. Danach nahm er die Milchproduktion wieder auf. Als er die Festsetzung einer Quote beantragte, wurde diese zunächst auf 0 festgesetzt, da er — wie Herr Spagl — im Referenzjahr 1983 keine Milch erzeugt hatte. Die Beschwerde hiergegen wurde durch die Oberfinanzdirektion München mit Entscheidung vom 21. Februar 1985 zurückgewiesen. Dagegen richtet sich die Klage des Herrn Pastätter. Auch hier war zu der Zeit, als die Sache verhandelt wurde, Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 erlassen worden, wonach Herr Pastätter eine Quote von 60 % seiner früheren Lieferungen erhalten konnte.

7. Das vorlegende Gericht hat jedoch Zweifel an der Vereinbarkeit der Beschränkung auf 60 % mit den allgemeinen Grundsätzen des Vertrauensschutzes, der Nichtdiskriminierung und des Eigentumsschutzes. In seinem Vorlagebeschluß führt es aus, die 60 %-Regel sei besonders ungünstig für

kleine Erzeuger, die möglicherweise nicht in der Lage seien, die Milchproduktion aufgrund einer so begrenzten Quote aufrechtzuerhalten, und legt dar, der Hof des Herrn Pastätter könne nur als Milcherzeugungsbetrieb rentabel geführt werden. Deshalb hat das nationale Gericht in der Rechtssache C-217/89 folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, die im wesentlichen mit der zweiten Frage in der Rechtssache C-189/89 übereinstimmt:

Ist die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 insoweit gültig, als die spezifische Referenzmenge nach Artikel 3a Absatz 2 nur 60 % der Menge Milch oder Milchäquivalent entspricht, die der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie zugrunde gelegt worden ist?

8. Die Vorabentscheidungsfragen betreffen die Gültigkeit zweier besonderer Aspekte des neuen Artikels 3a der Verordnung Nr. 857/84, nämlich der Beschränkung der Bewilligung besonderer Referenzmengen für Erzeuger, deren Nichtvermarktungs- oder Umstellungszeitraum am 31. Dezember 1983 oder gegebenenfalls am 30. September 1983 ablief („Ausschlußdatum"), und der Grundlage für die Gewährung der Referenzmenge, d. h. 60 % der früheren Liefermengen („60 %-Regel"). Zur Beantwortung der Fragen ist es zunächst erforderlich, die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zu prüfen.

9. Zuerst ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Rechtmäßigkeit des Ausschlußdatums und der 60 %-Regel Gegenstand einer Reihe weiterer beim Gerichtshof anhängiger Rechtssachen ist. Die Rechtmäßigkeit des Ausschlußdatums ist unmittelbar Gegenstand der Rechtssache C-44/90 (Reese) und mittelbar Gegenstand der Rechtssache C-85/90 (Dowling). Die Rechtmäßigkeit der 60 %-Regel ist (neben anderen Fragen) unmittelbar Gegenstand der Rechtssache C-44/89 (von Deetzen Nr. 2) und mittelbar Gegenstand der Rechtssache C-104/89 (Mulder Nr. 2), die nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag anhängig gemacht wurden, sowie einer großen Zahl weiterer Schadensersatzklagen, die von früheren Teilnehmern an dem Nichtvermarktungs- und Umstellungsprogramm gegen den Rat und/oder die Kommission erhoben worden sind.

Das Gemeinschaftsrecht

10. Da der Rat über die wachsenden Überschüsse von Milch und Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft besorgt war, erließ er am 17. Mai 1977 die Verordnung Nr. 1078/77 (ABl. L 131, S. 1) zur Einführung einer Prämienregelung für Erzeuger, die sich für einen bestimmten Zeitraum verpflichteten, keine Milch oder Milcherzeugnisse zu vermarkten (Nichtvermarktungsprämie) oder die Milchlieferungen einzustellen und ihre Milchviehbestände auf Fleischproduktion umzustellen (Umstellungsprämie). Die Nichtvermarktungsverpflichtung galt für fünf Jahre und die Umstellungsverpflichtung für vier Jahre (Artikel 2 und 3). Der Betrag der Prämie wurde in beiden Fällen im Verhältnis zu den Milchlieferungen des Erzeugers in den zwölf Monaten berechnet, die dem Monat der Antragstellung vorausgehen (Artikel 4 der Verordnung Nr. 1078/77 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1041/78 der Kommission, ABl. L 134, S. 9). Die Regelung war für neue Antrag-

steller hinsichtlich der Nichtvermarktungsprämie auf den 15. September 1980 und hinsichtlich der Umstellungsprämie auf das Ende des Milchwirtschaftsjahres 1980/81 begrenzt [Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1365/80 zur Änderung der Verordnung Nr. 1078/77, ABl. L 140, S. 18].

11. Zu derselben Zeit, als der Rat die Nichtvermarktungs- und die Umstellungsprämien einführte, erließ er auch die Verordnung (EWG) Nr. 1079/77, durch die eine Mitverantwortungsabgabe eingeführt wurde, die alle Milcherzeuger auf die von ihnen gelieferten und verkauften Mengen zu zahlen haben (ABl. L 131, S. 6).

12. Diese Maßnahmen erwiesen sich zur Eindämmung der steigenden Milcherzeugung als ungeeignet. Am 1. April 1984 führte die Gemeinschaft ein System zur Kontrolle der Erzeugung ein, das auf einer zusätzlichen Abgabe beruhte, die von den Milcherzeugern für gelieferte Milchmengen erhoben wurde, die eine bestimmte Referenzmenge (allgemein als Quote bezeichnet) überschritten. Zu diesem Zweck wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates (ABl. L 90, S. 10) ein neuer Artikel 5c in die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) eingefügt. Nach Artikel 5c Absatz 1 ist die Abgabe entweder von den Milcherzeugern zu zahlen (Formel A) oder von den Käufern von Milch oder anderen Milcherzeugnissen, die die Abgabe auf die sie beliefernden Erzeuger im Verhältnis zu ihrem Beitrag an der Überschreitung der Referenzmenge des Käufers abwälzen müssen (Formel B). Artikel 5c Absatz 3 bestimmt, daß die Summe der den Erzeugern oder Käufern zugeteilten Referenzmengen eine Gesamtgarantiemenge in Höhe der Summe der Milchmengen, die in jedem Mitgliedstaat im Kalenderjahr 1981 geliefert wurden, zuzüglich 1 % nicht überschreiten darf, und legt die Garantiemengen für jeden Mitgliedstaat fest. Im Rahmen der Gesamtgarantiemenge der Gemeinschaft richtet Artikel 5c Absatz 4 eine Gemeinschaftsreserve ein, um zu Beginn jedes Zwölfmonatszeitraums die Garantiemengen der Mitgliedstaaten zu ergänzen, in denen die Durchführung der Abgabenregelung besondere Schwierigkeiten mit sich bringt. Die Verordnung (EWG) Nr. 1335/86 änderte Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 dadurch, daß sie die nationalen Garantiemengen in zwei Stufen zwischen dem 1. April 1987 und dem 31. März 1989 um 3 % herabsetzte (ABl. L 119, S. 19).

13. Die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates (ABl. L 90, S. 13) enthält Grundregeln für die Anwendung der Abgabenregelung, insbesondere die Bestimmung der individuellen Referenzmenge oder Quote, d. h. der von der Zusatzabgabe befreiten Menge. Nach Artikel 2 Absatz 1 entspricht die Quote der Milch- oder Milchäquivalentmenge, die von dem Erzeuger im Kalenderjahr 1981 geliefert wurde (Formel A) oder die von einem Käufer im Kalenderjahr 1981 gekauft worden ist (Formel B), zuzüglich 1 %. Nach Artikel 2 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten jedoch vorsehen, daß die Quote auf ihrem Gebiet der im Kalenderjahr 1982 oder im Kalenderjahr 1983 gelieferten Milch- oder Milchäquivalentmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes entspricht, der so festgesetzt wird, daß die für den betreffenden Mitgliedstaat definierte Garantiemenge nicht überschritten wird. Dieser Prozentsatz kann dahin geändert werden, daß innerhalb der nationalen Garantiemenge eine Reserve an Quoten geschaffen wird, die den in den Artikeln 3 und 4 genannten Erzeugergruppen gewährt werden (Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 5).

14. Nach den Artikeln 3 und 4 können die Mitgliedstaaten spezifische oder zusätzliche Quoten solchen Erzeugern gewähren, die sich in einer besonderen Situation befinden, wie zum Beispiel diejenigen, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung verpflichtet haben (Artikel 3 Nr. 1 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b), Junglandwirten (Artikel 3 Absatz 2) und Erzeugern, die hauptberuflich die Landwirtschaft betreiben (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c). Artikel 4a, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates (ABl. L 68, S. 1) eingefügt wurde, ermächtigt die Mitgliedstaaten, die von Erzeugern oder Käufern nicht genutzten Referenzmengen Erzeugern oder Käufern derselben Region und gegebenenfalls auch anderer Regionen neu zuzuteilen; die Zuteilungen erfolgen mit Vorrang innerhalb derselben Region, danach unter Aufteilung auf andere Regionen.

15. Die kürzlich erlassenen Artikel 3b und 3c der Verordnung Nr. 857/84 erweitern die Befugnis der Mitgliedstaaten, Erzeugern in besonderen Situationen Quoten zu gewähren. Artikel 3b, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 3880/89 des Rates (ABl. L 378, S. 3) eingeführt wurde, ermächtigt die Mitgliedstaaten, weitere zusätzliche oder besondere Referenzmengen bestimmten Gruppen von Erzeugern zuzuteilen, einschließlich derer, die einen Entwicklungsplan durchführen, neu eingerichteten Erzeugern und solchen Erzeugern, deren Quote höchstens 60 000 kg beträgt. Nach Artikel 3c, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1183/90 des Rates (ABl. L 119, S. 27) eingeführt wurde, müssen die Mitgliedstaaten Erzeugern, deren Quote weniger als 60 000 kg (oder 100 000 kg in den Berggebieten) beträgt, Extraquoten zuteilen und die eventuell noch verbleibenden Mengen solchen Erzeugern einräumen, die sich wegen unvollständiger Kapazitätsauslastung in einer besonders schwierigen Lage befinden. Um zu erreichen, daß Quoten für die Zuteilung nach Artikel 3c frei werden, sieht die Verordnung Nr. 1183/90 eine neue Gemeinschaftsregelung vor, nach der Erzeugern, die sich verpflichten, die Milcherzeugung endgültig aufzugeben, Beihilfen gewährt werden.

16. Die Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates (ABl. L 78, S. 5) sah die vorübergehende Aussetzung von 5,5 % der individuellen Quoten in zwei Stufen zwischen dem 1. April 1987 und dem 31. März 1989 sowie eine Vergütung für Erzeuger wegen der ausgesetzten Mengen vor.

17. Die Abgabe, die ursprünglich auf 75 % des Milchrichtpreises bei Anwendung der Formel A und auf 100 % bei Anwendung der Formel B festgesetzt war, beträgt derzeit 115 % des Milchrichtpreises bei Anwendung beider Formeln (siehe Verordnung (EWG) Nr. 774/87 des Rates, ABl. L 78, S. 3, und die vorgenannte Verordnung Nr. 3880/89).

18. Die Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 enthält Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe (ABl. L 139, S. 12) und tritt an die Stelle einer früheren Verordnung (Verordnung (EWG) Nr. 1371/84; ABl. L 132, S. 11). Von besonderer Bedeutung für die vorliegenden Fälle ist Artikel 9 Absatz 2 (früher Artikel 6 Absatz 2), der die Mitgliedstaaten ermächtigt, Abgabepflichtigen, die ihre Tätigkeit nach dem Beginn des Bezugszeitraums aufgenommen haben, sinngemäß nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b derselben Verordnung eine Quote zuzuteilen, d. h. aufgrund ihrer Verkäufe oder Lieferungen in den letzten zwölf Monaten ihrer Tätigkeit vor dem 1. April 1984, gegebenenfalls unter Anwendung eines Prozentsatzes. Für Erzeuger mit weniger als zwölf Monaten Tätigkeit bestimmen die Mitgliedstaaten eine Quote aufgrund ihrer tatsächlichen Verkäufe oder Lieferungen.

19. Die Gemeinschaftsvorschriften enthielten ursprünglich keine besonderen Bestimmungen für die Zuteilung von Quoten an Landwirte, die, da sie zu jener Zeit am Nichtvermarktungs- und Umgestaltungsprogramm teilnahmen, in dem entscheidenden Referenzjahr keine Milch produzierten. Wie bereits dargelegt, hat der Gerichtshof in den Rechtssachen 120/86 (Mulder) und 170/86 (von Deetzen) entschieden, daß die Verordnung Nr. 857/84 insoweit ungültig war, als sie keine derartige Bestimmung enthielt.

20. Als Reaktion auf dieses Urteil wurde nach fast einjährigen Verhandlungen die Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates (ABl. L 84, S. 2) erlassen. Sie fügt einen neuen Artikel 3a in die Verordnung Nr. 857/84 ein, der die vorläufige Gewährung spezifischer Referenzmengen an Erzeuger vorsieht, deren Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraum nach dem 31. Dezember 1983 (bzw. in den Mitgliedstaaten, in denen die Milchanlieferungen von April bis September mindestens das Doppelte der Milchanlieferungen von Oktober bis März des nächsten Jahres betragen, nach dem 30. September 1983) abläuft und die noch keine Quote nach den Vorschriften von Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und/oder Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88 für neu eingerichtete Erzeuger erhalten haben. Artikel 3a Absatz 1 Buchstaben a bis d enthalten weitere Voraussetzungen, die vor allem sicherstellen sollen, daß Erzeuger, die eine spezifische Referenzmenge beantragen, ernsthaft beabsichtigen, die Milcherzeugung wiederaufzunehmen, und dazu auch in der Lage sind. Nach Artikel 3a Absatz 2 entspricht die vorläufige Quote 60 % der gelieferten Menge Milch oder Milchäquivalent, die der Erzeuger während der zwölf Kalendermonate vor dem Monat verkauft hat, in dem er die Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie beantragt hat. Die vorläufige Quote wird endgültig zugeteilt, wenn der Erzeuger der zuständigen Behörde innerhalb von zwei Jahren nach dem 29. März 1989 nachweisen kann, daß er die Direktverkäufe und/oder die Lieferungen tatsächlich wiederaufgenommen hat und daß diese Direktverkäufe und/oder diese Lieferungen im Laufe der letzten zwölf Monate mindestens 80 % der vorläufigen Quote erreicht haben.

21. Um die Zuteilung von Quoten gemäß Artikel 3a zu ermöglichen, wurde die Gemeinschaftsreserve an Quoten erhöht. Dies geschah durch die weitere Herabsetzung der nationalen Gesamtgarantiemengen um 1 % [Verordnung (EWG) Nr. 3879/89 des Rates; ABl. L 378, S. 1], obwohl die Auswirkung dieser Herabsetzung auf die individuellen Quoten durch eine Kürzung des Anteils der gemäß der Verordnung Nr. 775/87 vorläufig ausgesetzten Quoten auf 4,5 % aufgewogen wurde [Verordnung (EWG) Nr. 3882/89 des Rates; ABl. L 378, S. 6]. Die Verordnung (EWG) Nr. 3881/89 des Rates (ABl. L 378, S. 5), die die Gemeinschaftsreserve für 1989/90 festlegte, und die Verordnung (EWG) Nr. 1184/90 des Rates (ABl. L 119, S. 30), die die Reserve für 1990/91 festlegte, reservierten 600 000 Tonnen zur Behebung der Schwierigkeiten, auf die die Mitgliedstaaten bei der Zuteilung der besonderen Referenzmengen gemäß Artikel 3a stießen.

Die Gültigkeit des Ausschlußdatums

22. Vor einer Prüfung des Vorbringens der Beteiligten ist es erforderlich, auf den genauen Inhalt der ersten Vorlagefrage in der Rechtssache C-189/89 (Spagl) einzugehen. Betrachtet man die tatsächliche Situation von Herrn Spagl, so ist es wahrscheinlich, daß das vorlegende Gericht, das Zweifel an der Gültigkeit des Ausschlußdatums hat, die

Situation eines Erzeugers im Auge hat, dessen Verpflichtung vor diesem Zeitraum endete und der eine Quote nur nach Artikel 3a erhalten kann. Die Formulierung der Frage ist jedoch so weit, daß sie auch die Situation eines Erzeugers betreffen kann, dessen Verpflichtung vor dem Ausschlußdatum ablief, dem jedoch schon eine Quote nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88 zugeteilt wurde. Die irische Regierung, die in der Rechtssache C-189/89 Erklärungen eingereicht hat, meint, daß sie hauptsächlich Erzeuger in der letztgenannten Situation betreffe, die nach Artikel 3a eine höhere Quote erhalten könnten, denen diese Möglichkeit aber durch den Wortlaut der Bestimmung genommen werde.

23. Meines Erachtens ist die Frage im engeren Sinne dahin gehend zu verstehen, daß sie nur auf Erzeuger abzielt, die noch keine Quote erhalten haben. Erzeuger, denen eine Quote nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88 zugeteilt wurde, werden aus einem doppelten Grund von der Anwendung des Artikels 3a zu ihren Gunsten ausgeschlossen: einmal durch das Ausschlußdatum und einmal durch den besonderen Ausschlußgrund in Artikel 3a Absatz 1 zweiter Gedankenstrich, der für die Erzeuger gilt, die eine „Referenzmenge unter den Bedingungen gemäß Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und/oder Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 ... erhalten haben". Um diese spezifische Vorschrift geht es in der vorliegenden Rechtssache nicht. Sie wird jedoch in der anhängigen Rechtssache C-44/90 (Reese) geprüft, die genau die Situation eines Erzeugers betrifft, dem eine Quote nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88 gewährt worden ist, der aber die Zuteilung einer höheren Quote nach Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 begehrt.

24. Das Vorbringen hinsichtlich der Gültigkeit des Ausschlußdatums wird in erster Linie auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Nichtdiskriminierung gestützt. Herr Spagl führt aus, er habe darauf vertrauen dürfen, die Milcherzeugung am Ende des Fünfjahreszeitraums, in dem er zur Nichtvermarktung verpflichtet gewesen sei, wiederaufzunehmen — ein solches Vertrauen sei vom Gerichtshof in den Rechtssachen 120/86 (Mulder) und 170/86 (von Deetzen), anerkannt worden —, und die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hätten eine angemessene Übergangszeit für Erzeuger wie ihn, die die Erzeugung nicht sofort hätten wiederaufnehmen können, vorsehen müssen. Außerdem müßten alle früheren Teilnehmer an der Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelung so behandelt werden, als befänden sie sich in der gleichen Lage, und das Ausschlußdatum führe zu willkürlichen Unterschieden in ihrer Behandlung, die objektiv nicht zu rechtfertigen seien.

25. Der Rat und die Kommission verteidigen das Ausschlußdatum im wesentlichen aus drei Gründen. Was zunächst die Frage des Vertrauensschutzes angeht, sehen sie den Zweck des Artikels 3a der Verordnung Nr. 857/84 allein darin, sicherzustellen, daß die Erzeuger Referenzmengen zugeteilt erhielten, die infolge ihrer Teilnahme an der Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelung keine Quote auf irgendeine andere Weise hätten erhalten können. Dagegen hätten Erzeuger in der Lage von Herrn Spagl die Möglichkeit gehabt, eine Quote unter der Geltung der zuvor bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu erhalten. Herr Spagl habe zwischen dem Ende seiner Nichtvermarktungsverpflichtung und der Einführung der Regelung über die zusätzliche Abgabe über ein Jahr Zeit gehabt, in der er die Erzeugung hätte wiederaufnehmen und eine Quote entweder nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 oder nach Artikel 9 Absatz 2 der Verord-

nung Nr. 1546/88 hätte erhalten können. Selbst wenn er aber nicht in der Lage gewesen wäre, die Produktion vor dem 1. April 1984 wiederaufzunehmen, wäre es ihm wahrscheinlich möglich gewesen, eine Quote nach den Artikeln 3 oder 4 der Verordnung Nr. 857/84 zugeteilt zu erhalten, nach denen die Mitgliedstaaten den Erzeugern spezifische oder zusätzliche Referenzmengen zuteilen könnten, die sich in einer besonderen Situation befänden, oder aber nach Artikel 4a, der die Neuzuteilung ungenutzter Referenzmengen ermögliche. Somit habe das Gemeinschaftsrecht Erzeugern in der Lage von Herrn Spagl bereits Rechnung getragen, und es könne von einem völligen und dauerhaften Ausschluß vom Markt keine Rede sein.

26. Des weiteren hält der Rat das Ausschlußdatum jedenfalls aus Gründen der Rechtssicherheit und des effizienten Funktionierens der Abgabenregelung, die höherrangig seien, für gerechtfertigt. Schließlich gibt der Rat hinsichtlich des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zu bedenken, daß sich Erzeuger, deren Nichtvermarktungsverpflichtung vor dem 31. Dezember 1983 geendet habe, in einer objektiv anderen Lage als diejenigen Erzeuger, deren Verpflichtung nach diesem Zeitpunkt geendet habe, befunden hätten, insofern als diesen eine Erzeugung im Jahr 1983, dem von den meisten Mitgliedstaaten gewählten Referenzjahr, nicht möglich gewesen sei.

27. Die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 764/89 enthalten keinen Grund dafür, von dem Erfordernis auszugehen, daß die Verpflichtung eines Erzeugers nach dem 31. Dezember 1983 (bzw. 30. September 1983) geendet haben muß, damit er für eine spezifische Referenzmenge in Betracht kommt. Meines Erachtens können die Argumente des Rates und der Kommission das Bestehen eines solchen Erfordernisses nicht rechtfertigen.

28. Was das Argument angeht, Erzeuger in der Lage von Herrn Spagl hätten eine Quote unter der Geltung der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zugeteilt erhalten können, so ist zu bemerken, daß Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 nur in dem Fall Anwendung findet, daß die Erzeuger während des ganzen betreffenden Referenzjahres Milch erzeugt haben. Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88, der sich mit neu eingerichteten Erzeugern befaßt, ist eine Kannvorschrift, die zwar in der Bundesrepublik Deutschland, nicht aber in allen Mitgliedstaaten durchgeführt worden ist. Aber auch in den Ländern, in denen Artikel 9 Absatz 2 durchgeführt wurde, war die Anwendung dieser Vorschrift von der Verfügbarkeit von Quotenreserven in der betreffenden nationalen Reserve abhängig und könnte diese Bestimmung nur für die Erzeuger nützlich sein, die vor dem 1. April 1984 wenigstens einen Monat lang Milch erzeugt haben, was bei Herrn Spagl jedoch nicht der Fall war. Was die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 betrifft, so können, wie der Gerichtshof in der Rechtssache 120/86 (Mulder) ausgeführt hat, Quoten nach diesen Vorschriften nur insoweit zugeteilt werden, als der Erzeuger mindestens unter eine der besonders angeführten Situationen fällt und die Mitgliedstaaten über Quotenreserven zur Zuteilung an Erzeuger in besonderen Situationen verfügen. In derselben Rechtssache stellte der Gerichtshof außerdem fest, daß zwar Artikel 4a der Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Zuteilung ungenutzter Referenzmengen einräumt, daß diese Möglichkeit jedoch durch den in Artikel 4a Absatz 1 Unterabsatz 2 niedergelegten Grundsatz der vorrangigen Zuteilung und durch den Umfang der verfügbaren ungenutzten Referenzmengen begrenzt wird (Rechtssache 120/86, Mulder, Randnrn. 15 bis 20). Jedenfalls können nach Artikel 4a ungenutzte Mengen nur jährlich und rückwirkend neu zugeteilt werden. Diese Bestim-

mung liefert daher keine Grundlage für die dauernde Zuteilung fester Referenzmengen an einzelne Erzeuger.

29. Daraus folgt, daß die allgemeinen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts nicht sicherstellen, daß Erzeuger, deren Nichtvermarktungs- oder Umstellungsverpflichtung vor dem 31. Dezember 1983 (bzw. 30. September 1983) endete, in allen Fällen eine Quote gemäß der Regelung über die zusätzliche Abgabe erhalten. Ist ein solcher Erzeuger auch von der Zuweisung einer spezifischen Referenzmenge gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 ausgeschlossen, so wird ihm tatsächlich die Milcherzeugung für die Dauer der Abgabenregelung — in der Praxis wahrscheinlich auf Dauer — verwehrt sein.

30. In der Rechtssache 120/86 (Mulder) hat der Gerichtshof festgestellt:

„... ein solcher völliger und andauernder Ausschluß für die gesamte Geltungsdauer der Regelung über die zusätzliche Abgabe, der bewirkt, daß die betroffenen Erzeuger die Vermarktung von Milch nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums nicht wiederaufnehmen können, [war] für diese Erzeuger nicht vorhersehbar, als sie sich für eine begrenzte Zeit verpflichteten, keine Milch zu liefern ... Eine solche Wirkung verletzt somit das berechtigte Vertrauen dieser Erzeuger darauf, daß die Regelung, der sie sich unterwarfen, nur eine begrenzte Tragweite haben würde" (Randnr. 26).

31. Ein Ausschlußdatum, das die Wirkung hat, bestimmten Erzeugern endgültig die Möglichkeit zu nehmen, die Erzeugung wiederaufzunehmen, ist daher als mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes unvereinbar anzusehen. Dabei ist es meines Erachtens unerheblich, daß möglicherweise ein Erzeuger die Wiederaufnahme der Produktion aus persönlichen Gründen auf einen Zeitpunkt nach dem Ausschlußdatum verschoben hat, obwohl er nach den gegebenen Umständen die Erzeugung grundsätzlich hätte vorher wiederaufnehmen können. Entscheidend ist, daß das Ausschlußdatum in Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 rückwirkend eingeführt wurde, so daß Erzeuger, deren Verpflichtung vor diesem Zeitpunkt endete, nicht auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht wurden, die Produktion so schnell und umfassend wie möglich wiederaufzunehmen, und nicht vorhersehen konnten, daß sie, wenn sie dies nicht tun würden, endgültig vom Markt ausgeschlossen würden. Die Anerkennung des berechtigten Vertrauens dieser Erzeuger kann nicht von dem rein zufälligen Zeitfaktor abhängig gemacht werden.

32. Ich möchte hinzufügen, daß meiner Ansicht nach die Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht unter Hinweis auf höherrangige Gründe der Rechtssicherheit oder des effizienten Funktionierens der Regelung der zusätzlichen Abgabe gerechtfertigt werden kann. Der Grundsatz der Rechtssicherheit kann zwar die Einführung einer zeitlichen Begrenzung für die Stellung von Anträgen auf Gewährung einer besonderen Quote (eine solche Begrenzung führt tatsächlich Artikel 3a ein) rechtfertigen, nicht aber die rückwirkende Einführung eines Ausschlußdatums, dessen Beachtung eine Voraussetzung dafür ist, daß der Betreffende für die Gewährung einer solchen Quote in Betracht kommt. Was die Wirksamkeit der Regelung angeht, so befürchten der Rat und die Kommission, daß Artikel 3a solche Erzeuger zur Wiederaufnahme der Produktion ermutigen werde, die dies sonst nicht ins Auge gefaßt hätten, die nun aber von dem beträchtlichen Vermögenswert profitieren möchten, den eine Milchquote im allgemeinen darstellt. Meines Erachtens

kann der Hinweis auf die Wirksamkeit der Abgabenregelung zwar Maßnahmen rechtfertigen, die die Wiederaufnahme der Milcherzeugung im allgemeinen erschweren sollen (auf diesen Punkt werde ich noch im Zusammenhang mit der 60 %-Regel zurückkommen); er kann jedoch nicht die Einführung eines Ausschlußdatums rechtfertigen, das bestimmte Erzeuger, die zur Milchproduktion zurückkehren wollen („Wiedererzeuger"), hiervon auf rein willkürliche Art und Weise ausschließt. Jedenfalls enthält Artikel 3a bereits eine Reihe von Beschränkungen zur Verhinderung einer opportunistischen Rückkehr zur Milcherzeugung, insbesondere die Bestimmung in Absatz 4, wonach die spezifische Referenzmenge wieder der Gemeinschaftsreserve zugeführt wird, falls der Betrieb vor dem 31. März 1992 verkauft oder verpachtet wird.

33. Was die Frage der Diskriminierung angeht, so ist es klar, daß das Ausschlußdatum zu Unterschieden in der Behandlung zwischen früheren Teilnehmern an der Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelung führt. Diese Erzeuger, deren Verpflichtungen nach dem 31. Dezember 1983 (bzw. 30. September 1983) endeten, haben nach Artikel 3a Anspruch auf Zuweisung einer vorläufigen Referenzmenge in Höhe von 60 % der früheren Lieferungen und verfügen über einen Übergangszeitraum von zwei Jahren zur Wiederherstellung des Erzeugungsniveaus und Überführung der vorläufigen Quote in eine endgültige. Ganz im Gegensatz dazu werden alle Erzeuger, deren Verpflichtungen vor dem 31. Dezember 1983 endeten und die vor dem 1. April 1984 deshalb keine Milch erzeugten, entweder weil ihre Verpflichtungen zu einem Zeitpunkt endeten, der zu nah an dem Ausschlußdatum lag, oder weil sie, wie Herr Spagl, aus tatsächlichen oder finanziellen Gründen außerstande waren, die Erzeugung sofort wiederaufzunehmen, von der Quotenregelung ausgeschlossen und müssen auf jeden von ihnen gelieferten Liter Milch die zusätzliche Abgabe zahlen.

34. Das Ausschlußdatum führt zu einem weiteren Unterschied in der Behandlung insoweit, als Erzeuger, deren Verpflichtung vor diesem Zeitpunkt endete, nicht in den Genuß der in Artikel 3a Absatz 5 enthaltenen „Amnestiebestimmung" kommen können. Dieser Absatz sieht vor, daß

„der gemäß Absatz 1 für eine spezifische Referenzmenge in Betracht kommende Erzeuger ... keine Zusatzabgabe für diejenigen Mengen zahlen [muß], die vor dem sechsten Anwendungszeitraum der Regelung [d. h. vor dem 1. April 1989] erzeugt wurden und die vorläufige spezifische Referenzmenge nicht überschreiten".

Vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift sind aber die Erzeuger ausgeschlossen, die für eine spezifische Referenzmenge nicht in Betracht kamen, weil ihre Verpflichtung vor dem Ausschlußdatum endete.

35. Es kann nicht gesagt werden, daß es letztlich einen objektiven Unterschied in der Lage von Erzeugern ausmacht, ob sie die Möglichkeit zur Produktion im Referenzjahr hatten oder nicht; denn, wie bereits ausgeführt, diese Möglichkeit war für mehrere der betroffenen Erzeuger eine rein hypothetische, insbesondere für diejenigen, deren Verpflichtung nahe am Ausschlußdatum endete. Da ein objektiver Grund für eine Unterscheidung zwischen den Situationen früherer Teilnehmer an der Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelung nicht besteht, ist das Ausschlußdatum in Artikel 3a als mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag seinen Ausdruck findet, unvereinbar anzusehen.

36. Da demnach das Ausschlußdatum nach meiner Ansicht wegen Verstoßes gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Nichtdiskriminierung ungültig ist, braucht nicht geprüft zu werden, ob etwa ein Verstoß gegen den Grundsatz des Schutzes des Privateigentums oder eine Unvereinbarkeit mit den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik vorliegt.

37. Abschließend möchte ich darauf hinweisen, daß, wenn die Vorschrift über das Ausschlußdatum für ungültig gehalten wird, der Gemeinschaftsgesetzgeber die Verordnung Nr. 764/89 so zu ändern haben wird, daß die Erzeuger, die zuvor wegen dieser Vorschrift keine spezifische Referenzmenge beantragen konnten, hierzu eine neue Möglichkeit erhalten, auch wenn die praktischen Auswirkungen der Änderung wahrscheinlich relativ gering sein werden.

Die 60 %-Regel

38. Herr Spagl und Herr Pastätter vertreten die Auffassung, die 60 %-Regel sei mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Nichtdiskriminierung unvereinbar. Zum Vertrauensschutz legen sie dar, der Gerichtshof habe in den Rechtssachen 120/86 (Mulder) und 170/86 (von Deetzen, ausgeführt, daß ein Erzeuger, der an der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsregelung teilgenommen habe, darauf habe vertrauen dürfen, daß er nach dem Ende seiner Verpflichtung nicht Beschränkungen unterworfen werde, die ihn gerade deswegen in besonderer Weise beeinträchtigten, weil er die von der Gemeinschaftsregelung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen habe. Was den Grundsatz der Nichtdiskriminierung angeht, so weisen sie darauf hin, daß die Erzeuger, die während des Referenzjahres Milch erzeugt hätten, eine viel höhere Grundquote als die gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 angebotenen 60 % beanspruchen könnten und daß kein objektiver Grund für diese Differenzierung bestehe.

39. Der Rat legt dar, daß auch der Anspruch der Erzeuger, die eine Quote gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 erhalten hätten, sich nicht auf 100 % ihrer Erzeugung im Referenzjahr belaufen habe, sondern Abzügen unterlegen habe, die entweder von den Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 1 oder von der Gemeinschaft im Zuge der Durchführung der Regelung über die zusätzliche Abgabe vorgenommmen worden seien. Außerdem stellten die 60 % nur einen Grundanspruch dar, und die Gültigkeit des Artikels 3a müsse im Zusammenhang mit den anderen Bestimmungen, insbesondere den Artikeln 3, 3b, 3c, 4 und 4a der Verordnung Nr. 857/84, geprüft werden, die es den in Artikel 3a genannten Erzeugern ermöglichten, spezifische oder zusätzliche Referenzmengen zu erhalten; bei der Anwendung dieser ein weites Ermessen einräumenden Bestimmungen seien die Mitgliedstaaten an allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gebunden. Speziell hinsichtlich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes stehen der Rat und die Kommission auf dem Standpunkt, der Gerichtshof habe in den Rechtssachen 120/86 (Mulder) und 170/86 (von Deetzen) zwar ausgeführt, daß frühere Teilnehmer an der Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelung darauf hätten vertrauen dürfen, nicht von der Milcherzeugung ausgeschlossen zu werden; er habe jedoch keinen Anspruch zuerkannt, wonach sie zu einem ihrem früheren entsprechenden Erzeugungsniveau zurückkehren könnten. Jedenfalls rechtfertige sich die 60 %-Regel durch die vorrangigen Interessen der Wahrung der Stabilität des Milchmarktes, der Sicherung der Ziele der Rege-

lung über die zusätzliche Abgabe und der Vermeidung einer unangemessenen Besserstellung von „Wiedererzeugern". Zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung führen sie aus, die in Artikel 3a genannten Erzeuger befänden sich in einer objektiv anderen Situation als die Erzeuger, die auf dem normalen Weg des Artikels 2 der Verordnung Nr. 857/84 eine Quote erhalten hätten, da sie im Referenzjahr keine Milch erzeugt hätten und daher nicht zur Gesamtgarantiemenge beigetragen hätten. Was schließlich die Frage des Eigentumsschutzes angeht, die zu den vom vorlegenden Gericht aufgegriffenen Punkten zählt, so geben der Rat und die Kommission zu bedenken, daß das Eigentumsrecht kein absolutes Recht sei, sondern im Allgemeininteresse eingeschränkt werden könne.

40. Meiner Ansicht nach ist die Frage nach dem berechtigten Vertrauen in bezug auf die 60 %-Regel viel weniger eindeutig als in bezug auf das Ausschlußdatum zu beantworten. Es trifft zwar zu, daß der Gerichtshof in den Rechtssachen 120/86 (Mulder) und 170/86 (von Deetzen) festgestellt hat, daß ein Erzeuger, der zuvor an der Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelung teilgenommen hatte, darauf vertrauen durfte, daß er nach dem Ende seiner Verpflichtung nicht Beschränkungen unterworfen werde würde, die ihn gerade wegen seiner Teilnahme an der Regelung beeinträchtigen würden. Die einschlägigen Ausführungen müssen jedoch in ihrem Zusammenhang gelesen werden:

„23. Hierzu ist festzustellen, daß, wie die niederländische Regierung und die Kommission zutreffend ausgeführt haben, ein Wirtschaftsteilnehmer, der seine Erzeugung für eine bestimmte Zeit freiwillig eingestellt hat, nicht darauf vertrauen darf, daß er die Erzeugung unter denselben Bedingungen wie den vorher geltenden wiederaufnehmen kann und daß er eventuell inzwischen erlassenen marktpolitischen oder strukturpolitischen Bestimmungen nicht unterworfen wird.

24. Ein solcher Wirtschaftsteilnehmer darf aber, wenn er wie im vorliegenden Fall durch eine Handlung der Gemeinschaft dazu veranlaßt worden ist, die Vermarktung im Allgemeininteresse und gegen Zahlung einer Prämie für eine begrenzte Zeit einzustellen, darauf vertrauen, daß er nach dem Ende seiner Verpflichtung nicht Beschränkungen unterworfen wird, die ihn gerade deswegen in besonderer Weise beeinträchtigen, weil er die von der Gemeinschaftsregelung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen hat.

25. Die Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch führt jedoch zu derartigen Beschränkungen für die Erzeuger, die in Erfüllung der nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung im Referenzjahr keine Milch geliefert haben. Wie bei der Beantwortung der ersten Frage dargelegt worden ist, können nämlich diese Erzeuger gerade wegen dieser Verpflichtung *von der Zuteilung einer Referenzmenge* nach der neuen Regelung *ausgeschlossen* sein, wenn sie nicht die besonderen Voraussetzungen der Verordnung Nr. 857/84 erfüllen oder wenn die Mitgliedstaaten nicht über freie Referenzmengen verfügen.

26. Entgegen dem Vorbringen der Kommission war ein solcher *völliger und andauernder Ausschluß* für die gesamte Geltungsdauer der Regelung über die zusätzliche Abgabe, *der bewirkt, daß die betroffenen Erzeuger die Vermarktung von Milch* nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums *nicht wiederaufnehmen können,* für diese Erzeuger nicht vorhersehbar, als sie sich für eine begrenzte Zeit ver-

pflichteten, keine Milch zu liefern. Weder die Bestimmungen noch die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1078/77 lassen nämlich erkennen, daß die nach dieser Verordnung eingegangene Nichtvermarktungsverpflichtung *zur Folge* haben könnte, daß bei ihrem Auslaufen die *Wiederaufnahme der* betreffenden *Tätigkeit unmöglich* ist. Eine solche Wirkung verletzt somit das berechtigte Vertrauen dieser Erzeuger darauf, daß die Regelung, der sie sich unterwarfen, nur eine begrenzte Tragweite haben würde." (Hervorhebungen von mir)

Werden die einschlägigen Ausführungen des Urteils unter besonderer Berücksichtigung der von mir hervorgehobenen Stellen als Ganzes gelesen, so wird klar, daß es bei der spezifischen, vom Gerichtshof beanstandeten Beschränkung um den völligen Ausschluß bestimmter ehemaliger Teilnehmer an den Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelungen ging, der die Folge der Anwendung der damals geltenden Vorschriften war. Das Urteil enthält keinen Hinweis darauf, daß der Gerichtshof ein Vertrauen dieser Erzeuger darauf als berechtigt anerkannt hätte, zu einem Erzeugungsniveau zurückzukehren, das dem vor dem Beitritt zur Regelung erreichten entspricht.

41. Ich möchte hinzufügen, daß das vorrangige Interesse der Gemeinschaft an der Beschränkung der Milcherzeugung ein Umstand ist, der gegen das berechtigte Vertrauen von Erzeugern auf die Rückkehr zur Milcherzeugung abzuwägen ist. Denn die Ausgaben für den Ankauf, die Lagerung und den Absatz von überschüssigen Milcherzeugnissen stellen nach wie vor die größte Belastung im Haushaltsplan der Gemeinschaft dar. Ich betone aber, daß diese Überlegungen in meinen Augen keine Form der Diskriminierung zwischen Erzeugern rechtfertigen, und dieser Frage werde ich mich sogleich zuwenden.

42. Meiner Ansicht nach durften „Wiedererzeuger" zwar nicht unbedingt auf die Wiederaufnahme der vollständigen Erzeugung vertrauen, wohl aber darauf, daß sie bei der Berücksichtigung von Unterschieden in ihrer Situation nicht weniger günstig als die Erzeuger behandelt würden, deren Erzeugung im Referenzjahr anhielt („Dauererzeuger"). Daraus folgt, daß die auf den Vertrauensschutz gestützte Rüge mit der auf eine Diskriminierung gestützten insoweit zusammen geprüft werden kann, als diese Rüge auf einen Vergleich der Behandlung von „Wiedererzeugern" mit der von „Dauererzeugern" abstellt.

43. Bei diesem Vergleich ist von Anfang an klar, daß Erzeuger nach Artikel 3a eine deutlich niedrigere Grundquote beanspruchen konnten als auf dem normalen Weg des Artikels 2 der Verordnung Nr. 857/84. Das trifft auch dann zu, wenn man den auf Gemeinschaftsebene vorgenommenen festen Abzügen und den von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 vorgenommenen variablen Abzügen Rechnung trägt, die auf Erzeuger, die eine Quote nach Artikel 3a erhalten, nicht anwendbar sind. Die auf Gemeinschaftsebene im Wege der Herabsetzung der nationalen Garantiemengen gemäß den Verordnungen Nr. 1335/86 und Nr. 3879/89 und im Wege der Aussetzung individueller Quoten gemäß den Verordnungen Nr. 775/87 und Nr. 3882/89 vorgenommenen Herabsetzungen erreichen insgesamt 8,5 %. Was die Abzüge auf nationaler Ebene angeht, so geht aus einer Auskunft der Kommission zur Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hervor, daß das

Vereinigte Königreich den höchsten Abzug gemäß Artikel 2 Absatz 2 vornahm, indem es die individuellen Quoten auf den Stand der Lieferungen des Jahres 1983, abzüglich 9 %, festsetzte. Ohne Berücksichtigung der Möglichkeit, spezifische oder zusätzliche Quoten gemäß anderen Bestimmungen zugeteilt zu erhalten, ergibt sich für einen Erzeuger im Vereinigten Königreich die Zuteilung einer Quote in Höhe von 82,5 % der 1983 erzeugten Menge (das entspricht den Lieferungen im Referenzjahr, abzüglich 17,5 %). Selbst bei dieser ungünstigsten Fallkonstellation konnte noch eine wesentlich höhere Grundquote als nach Artikel 3a beansprucht werden.

44. Die Lage in der Bundesrepublik Deutschland war komplizierter, da nach Maßgabe der nationalen Durchführungsvorschriften verschiedene Prozentsätze angewandt wurden, die sich nach dem Umfang der Lieferungen und danach richteten, ob die Erzeugung zwischen 1981 und 1983 gesteigert worden war. Im ungünstigsten Fall wurde die Quote eines Erzeugers mit sehr hoher Milcherzeugung, dessen Lieferungen im Jahr 1983 die des Jahres 1981 überschritten, zunächst um 4 % herabgesetzt; hinzu kamen weitere, auf den Produktionsumfang und die Steigerungsrate bezogene Abzüge sowie eine zusätzliche Herabsetzung in Höhe von 3,5 %, bezogen auf den 300 000 kg überschreitenden Teil der erzeugten Menge. Im Gegensatz dazu wurde zu Lasten von Kleinerzeugern (d. h. den Erzeugern mit einer Milchproduktion von höchstens 60 000 kg), die ihre Erzeugung zwischen 1981 und 1983 nicht gesteigert hatten, eine Herabsetzung der Quote um den auf nationaler Ebene geltenden Satz von 2 % vorgenommen. Auch diese Zahlen deuten auf einen Anspruch auf eine Grundquote von weit über 60 % hin.

45. Außerdem ist klar, daß man sich nicht sicher auf die Ermessensvorschriften der Verordnung Nr. 857/84 zwecks einer Ergänzung zur Grundquote von 60 % berufen kann. Aus denselben Gründen, aus denen die Artikel 3, 4 und 4a nicht garantieren können, daß diejenigen Erzeuger eine Quote zugeteilt erhalten, die durch das Ausschlußdatum vom Anwendungsbereich des Artikels 3a ausgenommen sind (siehe oben Nr. 28), können diese Vorschriften auch keine höhere Quote als 60 % garantieren.

46. Ähnliche Einwände lassen sich gegenüber dem Rückgriff auf die kürzlich erlassenen Artikel 3b und 3c der Verordnung Nr. 857/84 vorbringen. Artikel 3b scheint auf den ersten Blick geeignet zu sein, den Anspruch auf eine Quote von 60 % zu ergänzen, da er die Mitgliedstaaten ermächtigt, unter anderem neu eingerichteten Erzeugern und Erzeugern mit Quoten von höchstens 60 000 kg weitere zusätzliche oder spezifische Referenzmengen zu gewähren. Der Nutzen des Artikels 3b wird jedoch durch das Erfordernis, daß die zugeteilten Quoten 1 % der Garantiemenge des Mitgliedstaats nicht überschreiten dürfen, und natürlich durch die Verfügbarkeit von Quoten innerhalb der betreffenden nationalen Reserve begrenzt. Noch hypothetischer ist Artikel 3c, der durch die Verordnung Nr. 1183/90 in die Verordnung Nr. 857/84 eingefügt wurde und wonach die Mitgliedstaaten Kleinerzeugern und — soweit dann noch Mengen vorhanden sind — Erzeugern mit unvollständiger Kapazitätsauslastung zusätzliche Quoten zuteilen. Obwohl Artikel 3c noch nicht durchgeführt worden ist, erscheint er grundsätzlich auch geeignet, bestimmten unter Artikel 3a fallenden Erzeugern zu helfen. Zu beachten ist jedoch, daß zwar Artikel 3c die Mitgliedstaaten bindet, daß aber die gemäß Artikel 3c zugewiesenen Quoten zuerst bei anderen Erzeugern, die am neuen Programm zur gemeinschaftlichen Finanzierung der Einstellung der Milcherzeugung teilnehmen, freigesetzt worden sein müssen. Die Verfügbarkeit von Quoten im Rahmen des Artikels 3c wird daher vom Erfolg dieses Programms abhängen, der seinerseits wahrscheinlich von der

Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen wird, die Sätze der Ausgleichszahlungen anzuheben.

47. Somit ist es unbestreitbar, daß bei der Quotenzuteilung in der Behandlung von „Wiedererzeugern" und „Dauererzeugern" ein Unterschied besteht und daß die obengenannten Bestimmungen der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften diesen Unterschied nicht in allen Fällen beseitigen können. Um festzustellen, ob dieser Unterschied in der Behandlung auf eine rechtswidrige Diskriminierung hinausläuft, ist zu prüfen, ob für diese unterschiedliche Behandlung objektive Gründe bestehen. Zwar kann ich die Argumente des Rates und der Kommission in dieser zentralen Frage wirklich nicht für sehr überzeugend halten, ich meine aber, daß folgende Punkte angesprochen werden müssen.

48. Erstens durfte vernünftigerweise angenommen werden, daß „Dauererzeuger" für ihren Lebensunterhalt auf die andauernde Erzeugung angewiesen sind, während „Wiedererzeuger", auch wenn sie Investitionen im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Erzeugung getätigt hatten, einige Jahre lang imstande sind, ihre landwirtschaftlichen Betriebe in anderer Weise zu nutzen. Diese Vermutung gilt besonders für ehemalige Teilnehmer an der Umstellungsregelung, die aufgrund ihrer Vierjahresverpflichtung gehalten waren, ihren Milchkuhbestand auf Fleischerzeugung umzustellen.

49. Zweitens war kein genauer Vergleich zwischen „Dauererzeugern" und „Wiedererzeugern" möglich, da die Basisdaten zur Berechnung der Quoten notwendig verschieden waren. Die Quote für „Dauererzeuger" gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 wurde richtig unter Zugrundelegung von deren Erzeugung im Referenzjahr, d. h. von Produktionszahlen aus jüngerer Zeit, berechnet, während bei „Wiedererzeugern" deren Erzeugung in viel weiter zurückliegenden Jahren die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 764/89 einzig verfügbare Grundlage war.

50. Drittens durfte bei „Dauererzeugern" zu Recht angenommen werden, daß sie von einer Herabsetzung ihres bisherigen Erzeugungsniveaus nachhaltig getroffen werden würden; diese Annahme spiegelt sich darin wider, daß sich die Höhe ihres Anspruchs auf eine Grundquote entscheidend nach ihrer Erzeugung im Referenzjahr richtete. Gleiches konnte jedoch nicht zwangsläufig bei „Wiedererzeugern" angenommen werden, eben deshalb, weil der Wiederaufnahme ihrer Erzeugung das Erzeugungsniveau 0 zugrunde lag.

51. Viertens konnten „Dauererzeuger" zu Recht als homogene Gruppe angesehen werden, die gleichbehandelt werden sollte; trotz einiger bestehender Unterschiede, wie hinsichtlich der Flexibilität bei der Wahl des Referenzjahres gemäß Artikel 3 Nr. 3 der Verordnung Nr. 857/84, war es hier kaum schwierig, eine einheitliche Behandlung sicherzustellen, nämlich eine solche, die sich weitgehend nach den jeweils bestehenden Erzeugungsniveaus richtete. Im Gegensatz dazu befanden sich „Wiedererzeuger" untereinander nicht in vergleichbaren Situationen. Auf diesen Punkt möchte ich näher eingehen.

52. Bei dem Erlaß der Verordnung Nr. 764/89 mußte eine einzige Formulierung zur Anwendung auf möglicherweise mindestens Zehntausende von Erzeugern gefunden werden, die sich in sehr unterschiedlichen Situationen befanden. Zweifellos gab es einige Erzeuger, wie Herr Spagl, die die Erzeugung im vollen Umfang ihrer vorherigen Erzeugung oder sogar in einem größeren Umfang wiederaufzunehmen beabsichtigten; andere beabsichtigten die Wiederaufnahme der Erzeugung in einem geringeren Umfang, wieder andere dürften erst durch den Erlaß der Verordnung des Jahres 1989 selbst zur Wiederaufnahme der Erzeugung veranlaßt worden sein. Zudem bestanden wahrscheinlich Unterschiede zwischen den Absichten und Erwartungen derjenigen Erzeuger, die die Nichtvermarktungsprämie erhalten hatten, und derjenigen, die die Umstellungsprämie erhalten hatten. Unter diesen Umständen war jeder Versuch, eine mathematisch gleiche Behandlung herzustellen, untauglich. Außerdem war es aus den obengenannten Gründen auch unmöglich, in den verschiedenen Mitgliedstaaten eine vollständige Gleichbehandlung zwischen „Wiedererzeugern" und „Dauererzeugern" zu erreichen, da deren Situationen und die von den Mitgliedstaaten selbst gewählten Lösungen zur Behandlung dieser Erzeuger sehr verschieden waren. Dies wird durch die Tatsache veranschaulicht, daß in den Ländern, wie im Vereinigten Königreich, in denen die Grundquote für „Dauererzeuger" nach den verschiedenen Abzügen 82,5 % statt 100 % betrug, die „Wiedererzeuger" bei einer Quote von 60 % etwa drei Viertel der Quote von „Dauererzeugern" erhielten, während in anderen Mitgliedstaaten, in denen „Dauererzeuger" möglicherweise einen Anspruch auf eine Grundquote von 90 % hatten, die „Wiedererzeuger" bei einer Quote von 60 % nur auf zwei Drittel kamen. Bei diesem Vergleich räume ich ein, daß die Grundquoten zwischen „Wiedererzeugern" und „Dauererzeugern" nicht vergleichbar waren, da sie von verschiedenen Jahren abgeleitet waren, während die Erzeugung überall im allgemeinen anstieg. Doch bleibt die Tatsache bestehen, daß die Situation der Erzeuger in den verschiedenen Mitgliedstaaten weitgehend variierte, mit der Folge, daß keine völlige Gleichheit erreicht werden konnte.

53. Unter diesen Umständen kann die Quote von 60 %, obwohl sie im Verhältnis zu den Forderungen einiger „Wiedererzeuger" als niedrig angesehen werden muß, meines Erachtens nicht als gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoßend angesehen werden. Eine höhere Quote wäre, gemessen an den berechtigten Erwartungen anderer Erzeuger, die die Erzeugung aufgegeben hatten, die jetzt aber zur Wiederaufnahme der Erzeugung veranlaßt sein könnten, möglicherweise sogar überhöht gewesen. Für den Nachweis einer Diskriminierung ist es nicht ausreichend, nur auf die „Wiedererzeuger" abzustellen, die möglicherweise durch die Beschränkung der Quote auf 60 % schwer getroffen wurden; denn die Zahl von 60 % muß im Verhältnis zu allen verschiedenen Fällen insgesamt bewertet werden. Daher war es nicht unangemessen, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber es den Mitgliedstaaten überließ, in geeigneten Fällen, in denen sie über entsprechende Mittel verfügten, die 60 % „aufzustocken", um den Verhältnissen einzelner Erzeuger Rechnung zu tragen, auch wenn nach der Natur der Regelung nicht sichergestellt werden konnte, daß jeder einzelne Erzeuger, auch nach einer solchen Erhöhung, eine Quote erhielt, die genau seinen Erwartungen oder Bedürfnissen entsprach.

54. Demzufolge bin ich der Auffassung, daß die 60 %-Regel nicht wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung ungültig ist. Sie kann meines Erachtens auch nicht als mit der angemessenen Wahrung des Rechts auf Eigentum unvereinbar angesehen werden. Wie der Gerichtshof namentlich in der Rechtssache 44/78 (Hauer, Slg. 1979, 3727, Randnr. 23) und in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18) entschieden hat, kann die Ausübung des Eigentumsrechts, insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen. Nach meiner Auffassung ist die Beschränkung auf 60 % gerechtfertigt durch das dem Gemeinwohl dienende Gemeinschaftsziel, die Überschüsse der Milcherzeugung einzudämmen. Zugleich kann nicht gesagt werden, daß diese Beschränkung zu einem solch unangemessenen oder nicht hinzunehmenden Eingriff führen würde, daß sie den Kern des Eigentumsrechts berührt. Durch die Begrenzung auf 60 % wird das Recht des Erzeugers, seinen landwirtschaftlichen Betrieb zur Milcherzeugung zu nutzen, zwar eingeschränkt, dieses Recht wird ihm aber damit nicht genommen; außerdem läßt die Beschränkung die Möglichkeit unberührt, den Betrieb anderweitig zu nutzen oder über ihn zu verfügen. Wie ich bereits sagte, ist die Beschränkung auf 60 % angesichts der Unmöglichkeit, zwischen „Wiedererzeugern" und „Dauererzeugern" sowie zwischen den verschiedenen Gruppen von „Wiedererzeugern" untereinander eine völlige Gleichbehandlung zu erreichen, als angemessen und vernünftig anzusehen.

Die Rückwirkung der 60 %-Regel

55. Abschließend ist eine Frage zu prüfen, die in den in diesen Rechtssachen eingereichten Erklärungen nicht aufgeworfen wurde, nämlich die der Rückwirkung der 60 %-Regel. Wie ich bereits (unter Nr. 34) erwähnte, sind nach Artikel 3a Absatz 5 die Erzeuger, die eine spezifische Referenzmenge erhalten, von der Zahlung der zusätzlichen Abgabe für diejenigen Milchmengen befreit, die vor dem sechsten Anwendungszeitraum der Regelung (d. h. vor dem 1. April 1989) erzeugt wurden und die die vorläufige spezifische Referenzmenge nicht überschreiten. Aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 764/89 geht hervor, daß diese Bestimmung im Interesse der Gerechtigkeit beschlossen wurde und nach der offensichtlichen Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers den „Wiedererzeugern" zugute kommen sollte. Das Ergebnis dieser Bestimmung ist jedoch, daß die „Wiedererzeuger" die Abgabe für ihre frühere Erzeugung, die ihre spezifische Quote von 60 % übersteigt, rückwirkend zahlen müssen. Meiner Ansicht nach ist die rückwirkende Einführung der 60 %-Regel als rechtswidrig anzusehen.

56. Als der Gemeinschaftsgesetzgeber 1984 die Verordnung Nr. 857/84 mit Vorschriften für die Zuweisung von Quoten erließ, sah er keine Regelung für ehemalige Teilnehmer an den Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelungen vor. Eine Reihe betroffener Erzeuger, die diese Unterlassung zu Recht für rechtswidrig hielten, nahmen am Ende ihrer Verpflichtungen die Milcherzeugung wieder auf; es bestand für sie jedoch keine Möglichkeit, in Erfahrung zu bringen, auf welche Höchstmenge sie ihre Erzeugung zu beschränken hatten. Die Urteile des Gerichtshofes vom 28. April 1988 in der Rechtssache 120/86 (Mulder) und in der Rechtssache 170/86 (von Deetzen) bestätigten, daß die Unterlassung des Gemein-

schaftsgesetzgebers und damit implizit die Einführung der Abgabe für die von den „Wiedererzeugern" produzierten Mengen rechtswidrig war. Die Urteile enthielten jedoch keinen Hinweis darauf, auf welchen Umfang die Erzeugung genau zu begrenzen sei.

57. Erst mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 764/89 am 20. März 1989 wurde die Lage endlich geklärt. Indem diese Verordnung jedoch die Zuteilung einer Quote von 60 % an „Wiedererzeuger" vorsah, enthielt sie in Wirklichkeit eine völlig neue Lösung. Während meines Erachtens die 60 %-Quote ohne Schwierigkeiten zu Beginn, im Jahre 1984, hätte vorgeschrieben werden können, war es rechtswidrig, die neue Lösung rückwirkend vorzuschreiben. „Wiedererzeuger", die die Abgabe zu zahlen hatten, als sie erstmalig eingeführt wurde, konnten, nach den erwähnten Urteilen, mit Recht davon ausgehen, daß die Erhebung der Abgabe rechtswidrig war und daß sie berechtigt waren, alle Beträge, die sie gezahlt hatten, zurückzuverlangen, jedenfalls für die Mengen bis zum Umfang ihrer früheren Erzeugung. Darüber hinaus ist es unbillig, sie rückwirkend denjenigen Erzeugern aufzuerlegen, die wegen des anfänglichen Fehlers des Gemeinschaftsgesetzgebers über die Höhe ihrer Quoten völlig im ungewissen gelassen wurden. Der unbillige Charakter der Rechtsvorschriften wird durch den höheren Satz der Abgabe noch unterstrichen.

58. Es kann meines Erachtens auch nicht gesagt werden, daß die rückwirkende Geltung der 60 %-Regel jedenfalls den Zielen der Regelung über die zusätzliche Abgabe dient, da alle Überschußmengen bereits erzeugt worden sind.

59. Folglich kann die Quote von 60 % nicht für Zeiträume vor dem 1. April 1989 (d. h. vor dem sechsten Anwendungszeitraum der Abgabenregelung) vorgeschrieben werden und dürfen die betroffenen Erzeuger nicht verpflichtet werden, die zusätzliche Abgabe für die von ihnen erzeugten Mengen zu zahlen, die nicht über 100 % ihrer Lieferungen vor dem Beitritt zur Nichtvermarktungs- oder Umstellungsregelung — als dem einzig möglichen Maßstab — hinausgehen. Es stimmt zwar, daß, auch wenn man die von mir bereits erwähnten Unterschiede zwischen den Grundquoten berücksichtigt, die Quote von 100 % einige dieser Erzeuger in bezug auf den Zeitraum bis zum 1. April 1989 möglicherweise in eine bessere Lage versetzt als die „Dauererzeuger", die eine Quote erhielten, die etwa 80 % oder 90 % ihrer vorherigen Erzeugung entsprach. Jedoch ist auch hier kein echter Vergleich möglich, da „Dauererzeuger" ihre Produktion planen und somit die Abgabe insgesamt vermeiden konnten, während bei „Wiedererzeugern" im Hinblick auf die Ungewißheit über die maßgebliche Erzeugungsgrenze keine Planung dieser Art möglich war.

60. Ich möchte betonen, daß die obigen Erwägungen nicht zur Folge haben, daß ehemalige Teilnehmer an den Nichtvermarktungs- und Umstellungsregelungen darauf vertrauen durften, zwischen dem Ende ihrer Verpflichtung und dem 1. April 1989 100 % ihrer früheren Produktion erzeugen zu können. Sie durften lediglich darauf vertrauen,

unter Berücksichtigung der objektiven Unterschiede ihrer Situationen nicht weniger günstig behandelt zu werden als „Dauererzeuger". Entscheidend ist, daß sie während jenes Zeitraums über keine Erkenntnisgrundlage für die maßgebliche Zahl verfügten, da der Gesetzgeber für sie keinerlei Regelung vorgesehen hatte.

Ergebnis

61. Infolgedessen würde ich die Fragen des vorlegenden Gerichts in der Rechtssache C-189/89 (Spagl) wie folgt beantworten:

„1) Artikel 3a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates ist insoweit ungültig, als ein Erzeuger, dessen Nichtvermarktungszeitraum gemäß einer nach der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 des Rates eingegangenen Verpflichtung vor dem 31. Dezember 1983 (bzw. 30. September 1983) ablief, für die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge nicht in Betracht kommt.

2) Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 des Rates ist insoweit ungültig, als ein Erzeuger, der nach dieser Bestimmung eine spezifische Referenzmenge erhält, verpflichtet ist, die zusätzliche Abgabe für Mengen zu zahlen, die vor dem sechsten Anwendungszeitraum der Regelung erzeugt wurden und nicht über die Menge Milch oder Milchäquivalent hinausgehen, die vom Erzeuger während der zwölf Kalendermonate vor dem Monat der Einreichung des Antrags auf Gewährung der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 des Rates geliefert bzw. verkauft wurde.

3) Im übrigen hat die Prüfung des Artikels 3a der Verordnung Nr. 857/84 des Rates nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Bestimmung beeinträchtigen könnte."

62. In der Rechtssache C-217/89 (Pastätter) würde ich die folgenden Antworten geben:

„1) Artikel 3a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates ist insoweit ungültig, als ein Erzeuger, der nach dieser Bestimmung eine spezifische Referenzmenge erhält, verpflichtet ist, die zusätzliche Abgabe für Mengen zu zahlen, die vor

dem sechsten Anwendungszeitraum der Regelung erzeugt wurden und nicht über die Menge Milch oder Milchäquivalent hinausgehen, die dieser Erzeuger während der zwölf Kalendermonate vor dem Monat der Einreichung des Antrags auf Gewährung der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 des Rates geliefert bzw. verkauft hat.

2) Im übrigen hat die Prüfung des Artikels 3a der Verordnung Nr. 857/84 des Rates nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Bestimmung beeinträchtigen könnte."