URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 11. JULI 1973 [1]

Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler KG gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof)

„Denaturierung von Getreide"

Rechtssache 3/73

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Getreide — Denaturierung — Kontrolle — Mitgliedstaaten — Befugnisse — Verpflichtungen
(Verordnung Nr. 172/67 des Rates, Artikel 7; Verordnung Nr. 1403/69 der Kommission, Artikel 4 Absatz 3)

Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat darauf verzichtet, Vorschriften zu erlassen, die das Verfahren zur Kontrolle der Denaturierung von Getreide im einzelnen regeln; er hat den Mitgliedstaaten die Freiheit gelassen, die Modalitäten dieses Verfahrens nach ihrem Recht und unter ihrer Verantwortung festzulegen. Der nationale Gesetzgeber muß durch eine wirksame Nachprüfung sicherstellen, daß die Denaturierung gemäß den anwendbaren Vorschriften vorgenommen wird und daß nur begründete Prämienansprüche geltend gemacht werden. Zu diesem Zweck kann er für die Unternehmen, die Denaturierungen vorzunehmen wünschen, eine besondere Anerkennung als Denaturierungsbetrieb vorsehen und verlangen, daß die Leiter der Unternehmen die persönlichen Eigenschaften besitzen, die erforderlich sind, um die Gefahr von Mißbräuchen auszuschließen. Die Weigerung, einem Unternehmen Vertrauen entgegenzubringen, unterliegt der richterlichen Nachprüfung.

In der Rechtssache 3/73

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom VI. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

HESSISCHE MEHLINDUSTRIE KARL SCHÖTTLER KG

gegen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einiger Vorschriften der Verordnung Nr. 172/67/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 und der Verordnung (EWG) Nr. 1403/69 der Kommission vom 18. Juli 1969

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (Berichterstatter), M. Sørensen und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: J. P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ersucht den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um Vorabentscheidung darüber,

ob Artikel 7 der Verordnung Nr. 172/67/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 über die Grundregeln zur Denaturierung von Weizen und von zur Brotherstellung geeignetem Roggen (ABl. Nr. 130 vom 28. Juni 1967, S. 2602/67)

und Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1403/69 der Kommission vom 18. Juli 1969 zur Durchführung der Vorschriften über die Denaturierung von Weichweizen und zur Brotherstellung geeignetem Roggen (ABl. L 180 vom 22. Juli 1969, S. 3)

so auszulegen sind, daß die Denaturierung vollständig — also von der Feststellung der Menge und Qualität an bis zum Abschluß des Färbens oder des Beimischens von Fischöl usw. — unter der persönlichen Aufsicht eines Beauftragten der Interventionsstelle erfolgt sein muß

oder ob dem Erfordernis der *Kontrolle* auch dadurch genügt werden kann, daß die Interventionsstelle sich nur die Möglichkeit einer jederzeitigen Überprüfung des Denaturierungsvorganges sichert, aber die *„Zuverlässigkeit"* der Leiter von Denaturierungsbetrieben verlangt.

Die einschlägigen Vorschriften der beiden erwähnten Verordnungen haben folgenden Wortlaut:

A — Verordnung Nr. 172/67 des Rates:

„Um einen Anspruch auf die Prämie zu begründen, muß die Denaturierung mit Einverständnis der Interventionsstelle und unter deren Kontrolle erfolgen" (Artikel 7).

B — Verordnung Nr. 1403/69 der Kommission:

„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 Nummer 23.07 des Gemeinsamen Zolltarifs fallen ..." (Artikel 4 Absatz 3).

Im Ausgangsrechtsstreit geht es um die Anerkennung des Betriebes der Klägerin als Denaturierungsbetrieb.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens stellte am 15. Januar 1970 einen Antrag auf Anerkennung ihres Unternehmens als Denaturierungsbetrieb für die Denaturierung durch Färben von Weizen oder Zugabe von Fischöl oder Lebertran zu diesem Getreide. Dieser Antrag wurde von dem Sohn des persönlich haftenden Gesellschafters, Herrn Karl Heinz Schöttler, der zugleich Kommanditist und Prokurist der Firma ist, bei der Beklagten des Ausgangsverfahrens abgegeben.

Nach dem Vorlagebeschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes läßt sich das auf die Denaturierung von Weizen und zur Brotherstellung geeignetem Roggen sowie auf die zu gewährende Prämie anwendbare deutsche Recht wie folgt zusammenfassen:

(a) Der deutsche Gesetzgeber hat durch § 5 des Durchführungsgesetzes EWG Getreide, Reis, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch vom 30. Juni 1967 (BGBl. I, S. 617), neu gefaßt durch das Änderungsgesetz vom 30. Juli 1968 (BGBl. I, S. 874), jetzt ersetzt durch die §§ 6 bis 9 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (Marktorganisationsgesetz — MOG) vom 31. August 1972 (BGBl. I, S. 1617), den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister) ermächtigt, Vorschriften zu erlassen über die Voraussetzungen, die Höhe und das Verfahren bei ... d) Denaturierungsprämien ..., soweit dies zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen ... erforderlich ist.

(b) Der Bundesminister hat aufgrund dieser Ermächtigung die Verordnung über die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen vom 8. August 1968 (Bundesanzeiger Nr. 148 vom 10. August 1968 mit Hinweis in BGBl. 1968 I, S. 968; nach der einschlägigen Bestimmung dieser Verordnung ist die Anerkennung eines Denaturierungsbetriebes „davon abhängig, daß der Antragsteller die für die ordnungsmäßige Durchführung der Denaturierung erforderliche Zuverlässigkeit besitzt"), eine Änderungsverordnung dazu vom 13. März 1970 (Bundesanzeiger Nr. 58 vom 25. März 1970 mit Hinweis in BGBl. 1970 I, S. 310) und die Verordnung über die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen vom 19. November 1971 (BGBl. I, S. 1831) erlassen. Durch diese Verordnungen wird sichergestellt, daß Denaturierungen, für die eine Prämie beantragt werden soll, (i) nur in anerkannten Denaturierungsbetrieben und (ii) nur zu einer Zeit, die der deutschen Interventionsstelle — der Beklagten des Ausgangsverfahrens — bekannt ist und zu der sie (iii) Kontrollpersonen in den Denaturierungsbetrieb entsenden kann, vorgenommen werden. Der Anspruch auf die Prämie ist aber nicht davon abhängig gemacht, daß ein Kontrolleur die Denaturierung tatsächlich überwacht hat. Die von der Einfuhr- und Vorratsstelle für den Fall der Kontrolle durch ihre eigenen Bediensteten entwickelten Formulare sehen eine „Überwachung" durch (i) „vollständige örtliche Kontrolle" oder durch (ii) „stichprobenweise örtliche Kontrolle" oder durch (iii) „buchmäßige Prüfung" vor; auch in den Formularen für die Beauftragung von selbständigen Kontrollunternehmen sind diese drei Arten der Überwachung vorgesehen.

(c) Die Denaturierungsprämie wird bei unterbliebener oder nicht vollständiger Überwachung allein aufgrund der von dem Denaturierungsbetrieb ausgestellten „Denaturierungsbescheinigung" gewährt.

(d) Voraussetzung der „Anerkennung" eines Denaturierungsbetriebes ist nach

§ 4 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 der Verordnung über die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen vom 19. November 1971 außer dem Vorhandensein der notwendigen Ausrüstung und des erforderlichen Personals, daß

der Antragsteller und, soweit dieser nicht selbst Betriebsleiter ist, der Leiter des Denaturierungsbetriebes die für die ordnungsmäßige Durchführung der Denaturierung erforderliche Zuverlässigkeit besitzen.

Mit Bescheid vom 10. Juni 1970 lehnte die Beklagte des Ausgangsverfahrens den Antrag der Klägerin des Ausgangsverfahrens mit der Begründung ab, die für die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb nach § 4 Absatz 1 Ziffer 1 der Verordnung über die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen vom 8. August 1968 (Denaturierungsverordnung) und Ziffer 2.1 der Richtlinien über die Gewährung einer Denaturierungsprämie für Weichweizen im Getreidewirtschaftsjahr 1969/1970 vom 1. August 1969 vorausgesetzte Zuverlässigkeit sei nicht gegeben, da der Vertretungsberechtigte der Firma beim Umgang mit Getreide sich wiederholt gesetzeswidrig verhalten habe.

Am 26. Juni 1970 legte die Klägerin des Ausgangsverfahrens gegen diesen ablehnenden Bescheid Widerspruch ein, in dem sie u. a. darauf hinwies, die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb sei ihrem Prokuristen anläßlich seines Besuchs bei der Einfuhr- und Vorratsstelle zugesagt worden, sie habe daraufhin technische Einrichtungen im Werte von etwa 10 000 DM angeschafft. Der Widerspruch wurde durch Widerspruchsbescheid vom 9. Juli als unbegründet zurückgewiesen.

Mit ihrer am 12. August 1970 erhobenen Klage hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend gemacht, daß die persönliche Zuverlässigkeit des Komplementärs Karl Schöttler gegeben sei. Es handle sich nämlich in ihrem Falle um eine atypische Kommanditgesellschaft, in der die tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Betriebsführung beim Sohn des persönlich haftenden Gesellschafters lägen. Dieser Sohn sei 41 Jahre alt, während Herr Karl Schöttler bereits 68 Jahre alt sei. Faktisch liege die Betriebsführung bereits in Händen des Sohnes, gegen den keinerlei Vorwürfe hinsichtlich seiner persönlichen Zuverlässigkeit erhoben würden. Die Klägerin hat beantragt, die Beklagte unter Aufhebung ihrer Bescheide vom 10. Juni 1970 und 9. Juli 1970 zu verpflichten, den Betrieb der Klägerin als Denaturierungsbetrieb anzuerkennen.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main entschied, die erwähnte Verordnung vom 8. August 1968 sei aus formellen Gründen rechtswidrig, doch sei die Verpflichtungsklage abzuweisen, da ihr Ziel nicht vor dem Verwaltungsgericht erreicht werden könne.

Klägerin und Beklagte des Ausgangsverfahrens haben beide gegen dieses Urteil Berufung beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingelegt. In der Erwägung, daß es für die Entscheidung des Rechtsstreits auf die Auslegung von Handlungen der Organe der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 177 EWG-Vertrag ankomme, hat der VI. Senat dieses Gerichts das Verfahren ausgesetzt und die erwähnten Fragen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ist der Auffassung, die Zuverlässigkeit im Sinne des § 4 der genannten Verordnung vom 19. November 1971 sei zur Durchführung der EWG-Bestimmungen über die Denaturierungsprämie dann erforderlich, wenn die Überwachung der Denaturierung seitens der Einfuhr- und Vorratsstelle so großzügig erfolge, wie es nach der Verordnung Denaturierungsprämie Getreide möglich sei und in der Praxis der Einfuhr- und Vorratsstelle wirklich geschehe. Das Verlangen nach der Zuverlässigkeit wäre hingegen dann überflüssig und unberechtigt, wenn die Praxis der Beklagten mit den in der Vorlagefrage genannten Bestimmungen des Rates und der Kommission der EWG nicht vereinbar wäre und *jede* Denaturierung *vollständig* überwacht werden müßte.

Für den Ausgang des Prozesses komme es also darauf an, wie das Wort „Kontrolle" in den Verordnungen des Rates und der Kommission der EWG zu verstehen sei und ob diese Kontrolle auch durch die tatsächliche Ausgestaltung der Kontrollmöglichkeiten in der deutschen Verordnung vom 19. November 1971 und der Praxis der Beklagten verwirklicht werden könne. Infolgedessen sei es insbesondere entscheidungserheblich, ob mit dem Begriff der „Kontrolle", welche der Interventionsstelle bei der Denaturierung obliegt, eine Zuverlässigkeitsprüfung, wie sie in § 4 Absatz 1 der erwähnten deutschen Verordnung gefordert wird, in der Praxis vereinbar sei.

Der Vorlagebeschluß ist am 23. Januar 1973 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften haben die Firma Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler KG, vertreten durch Rechtsanwalt Gündisch, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Seidel als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Kalbe, schriftliche Erklärungen abgegeben und in der Sitzung vom 22. Mai 1973 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Juni 1973 vorgetragen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen gemäß Artikel 20 der Satzung

A — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens beantragt, die Frage des vorlegenden Gerichts dahin zu beantworten, daß die streitigen Vorschriften so auszulegen seien, daß die Denaturierung unmittelbar von einem Beauftragten der Interventionsstelle zu kontrollieren sei und deshalb die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb nicht von der über das allgemeine nationale Gewerberecht hinausgehenden Zuverlässigkeit des Leiters des Betriebes abhängig gemacht werden dürfe. Sie ist der Auffassung, die rein buchmäßige Prüfung sei mit dem Begriff der „Kontrolle" im Sinne der genannten Rechtsvorschriften nicht vereinbar. Die „Kontrolle" solle nämlich sicherstellen, daß das mit einer Prämie begünstigte Getreide tatsächlich denaturiert worden ist; in Wirklichkeit könnten an den Inhaber des Denaturierungsbetriebes lediglich die allgemeinen gewerberechtlichen Anforderungen des Mitgliedstaates gestellt werden, in dem der Betrieb gelegen ist.

B — Erklärungen der Kommission

Die Kommission stellt fest, die Durchführungsbestimmungen der Verordnung Nr. 1403/69 machten die Gewährung der Denaturierungsprämie von der durch die Interventionsstelle durchzuführenden Kontrolle der Denaturierung abhängig; in Deutschland werde die Denaturierungsprämie nur für Getreide bezahlt, das in einem „anerkannten Denaturierungsbetrieb" ordnungsgemäß denaturiert worden sei. Sie führt aus, die Beklagte des Ausgangsverfahrens weise insbesondere darauf hin, es sei ihr nicht möglich, jeden einzelnen Denaturierungsvorgang vollständig durch ihre eigenen Revisoren kontrollieren zu lassen, und sie müsse auf stichprobenweise örtliche Kontrollen sowie Buchprüfungen zurückgreifen. Aus diesem Grunde müßten an die Zuverlässigkeit des Betriebes verschärfte Anforderungen gestellt werden, da die Prämie dann aufgrund der von diesem selbst über die ordnungsgemäße Denaturierung ausgestellten „Denaturierungsbescheinigung" ausgezahlt werde.

Nach Meinung der Kommission geht es dem vorlegenden Gericht in der Sache um die Frage, ob ein Mitgliedstaat aus Gründen der „persönlichen Zuverlässigkeit" des Antragstellers die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb verweigern dürfe, ohne gegen Gemeinschaftsrecht zu verstoßen, ob also die einschlägigen Vor-

schriften des deutschen Rechts mit der gemeinsamen Denaturierungsprämienregelung vereinbar seien oder nicht.

Die Kommission stellt fest, es fehle an einer ausdrücklichen Vorschrift darüber, in welcher Weise und nach welchem Verfahren die nationalen Interventionsstellen ihrer Kontrollpflicht nachkommen sollen, und sie fügt hinzu, der Verzicht des Gemeinschaftsgesetzgebers auf eigene detaillierte Verfahrensvorschriften lasse nach der bisherigen Gesetzgebungspraxis und Aufgabenverteilung der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten die Freiheit, organisatorisch und verfahrenstechnisch die notwendigen Einzelheiten der erforderlichen Kontrollmaßnahmen nach Maßgabe ihrer eigenen Rechtsordnung eigenverantwortlich im Sinne der nach ihren Möglichkeiten und Bedürfnissen wirksamsten Lösung zu regeln. Die Kommission verweist auf die Rechtssache 39/70. Nach ihrer Auffassung ergibt sich aus dieser Rechtssache, daß die nationalen Behörden nicht generell und grundsätzlich gehindert seien, die Heranziehung eines Denaturierungsbetriebes überhaupt von einer besonderen Anerkennung abhängig zu machen; die Mitgliedstaaten sähen sich damit auch nicht von vornherein außerstande, zusätzlich zu den gemeinschaftsrechtlich an einen Denaturierungsbetrieb gestellten Anforderungen weitere, möglicherweise auch subjektive Voraussetzungen für diese Anerkennung vorzuschreiben.

Die Forderung „persönlicher Zuverlässigkeit" als Voraussetzung der Anerkennung als Denaturierungsbetrieb und ihre Rechtfertigung hängt nach Meinung der Kommission eng mit den technischen Einzelheiten und dem Sicherheitsgrad der gewählten Kontrollverfahren zusammen. Dabei sei nicht zu übersehen, daß die erhebliche finanzielle Bedeutung dieser Subventionsregelung die Gefahr von Mißbräuchen heraufbeschwöre, an Sorgfalt und Wirksamkeit der Kontrollen daher gesteigerte Anforderungen gestellt werden müßten. Auf dieser Linie liege es, wenn die Interventionsstellen aus Sicherheitsgründen solche Betriebe als Denaturierungsbetriebe heranzögen, an deren kaufmännischer Fähigkeit, Sorgfalt und Zuverlässigkeit keine ernsthaften Zweifel bestünden.

Die Kommission räumt ein, daß die Freiheit der deutschen Interventionsverwaltung zur eigenständigen Regelung der Einzelheiten des Kontrollverfahrens da ihre Grenze finde, wo die Forderung der „persönlichen Zuverlässigkeit" des Antragstellers für die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb die materielle Tragweite der einschlägigen Prämienbestimmungen der Verordnungen Nrn. 172/67/EWG und 1403/69 berühre und Erwerb oder Durchsetzung der dort begründeten Rechte und Ansprüche der Klägerin in Frage stelle oder mindestens von einseitigen nationalen Voraussetzungen abhängig mache, die im Interesse der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht hingenommen werden könnten. (Die Kommission bezieht sich insoweit auf die Rechtssache 34/70 und 39/70).

Die Kommission räumt ferner ein, daß die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb und ihre Verweigerung zweifellos über den internen Organisationsbereich der Beklagten hinausgingen und grundsätzlich geeignet seien, die aus der gemeinsamen Prämienregelung fließende Rechtsstellung der Klägerin zu berühren. Doch stellt die Kommission fest, die Richtlinien der Einfuhr- und Vorratsstelle unterschieden deutlich zwischen dem *Denaturierer*, der auf eigene Rechnung denaturiert oder denaturieren lasse und dem die Prämie zustehe, sowie dem *Denaturierungsbetrieb*, in dem das Getreide denaturiert werde; ungeachtet, aus welchen Gründen sie erfolgt sei, habe die Zurückweisung ihres Antrags nur die Eigenschaft der Klägerin als Denaturierungsbetrieb zum Gegenstand, sie ziele nicht darauf ab, ihre Rechte und Möglichkeiten auszuschließen, als Denaturierer die Prämie in Anspruch zu nehmen. Auch wenn das im Wortlaut der Verordnungen Nrn. 172/67/EWG und 1403/69 nicht besonders zum Ausdruck komme, so solle doch auch nach diesen Bestimmungen der Prämienanspruch nur dem sogenannten „Denaturierer" zustehen,

nicht aber dem Denaturierungsbetrieb als solchem.

Die Kommission macht geltend, betrachte man die Tragweite und Wirkung einer Versagung der Anerkennung, so werde deutlich, daß der Klägerin keineswegs die Ausübung ihres Gewerbes als Denaturierungsbetrieb als solche untersagt, sondern ihr lediglich verwehrt werde, für Prämienzwecke die Denaturierung auf eigene oder fremde Rechnung durchzuführen und daran zu verdienen. So gesehen, lasse sich aber feststellen, daß die gemeinsame Prämienregelung der Klägerin mit Sicherheit keinen Anspruch darauf gewähre, mit Hilfe der Denaturierungsprämie in ihrem Gewerbe als Denaturierungsbetrieb finanziell unterstützt zu werden: Dieser Vorteil sei nur mittelbare Nebenfolge, nicht Ziel und Inhalt dieser Prämienregelung und damit auch nicht Gegenstand eines im Gemeinschaftsrecht verankerten Rechtsanspruchs.

Auch wenn man versuche, die Zulässigkeit der Forderung „persönliche Zuverlässigkeit" unter dem Blickwinkel des Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit des Mittels oder der Gleichbehandlung in Zweifel zu ziehen, kommt man nach Meinung der Kommission unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Gemeinschaftsrechts im Ergebnis stets auf die Frage zurück, ob das Gemeinschaftsrecht im vorliegenden Zusammenhang die Eigenschaft als Denaturierungsbetrieb überhaupt als Rechtsposition in ausreichender Weise garantiere.

Unter Hinweis auf die Regelungen in den anderen Mitgliedstaaten meint die Kommission, hiernach würden Denaturierungsbetriebe in den einzelnen Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Kriterien zugelassen, es fehle insoweit also an der gemeinschaftsrechtlich festgelegten Einheitlichkeit der Rechts- und Interessenlage, von der aus erst ein im Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag nachprüfbarer Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz möglich werde.

Schließlich bemerkt die Kommission zu der Frage, ob die Verweigerung der Anerkennung als Denaturierungsbetrieb aus Gründen „persönlicher Zuverlässigkeit" über das Maß des Erforderlichen und Zumutbaren hinausgehe, hierauf könne nicht generell, sondern nur im Vergleich der Wirkung einer solchen Verweigerung mit den Erfordernissen und Besonderheiten des jeweils angewandten Kontrollverfahrens geantwortet werden. Die Kommission fügt hinzu, es beständen durchgreifende Zweifel am notwendigen relevanten Bezug zum Gemeinschaftsrecht, wenn dieses den Mitgliedstaaten die Wahl des Kontrollverfahrens freistelle und die Ablehnung aus Gründen persönlicher Zuverlässigkeit die gemeinschaftsrechtlich garantierten Rechte der Klägerin nicht berühre. Abschließend kommt die Kommission bei aller grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber subjektivierenden Generalklauseln wie der „persönlichen Zuverlässigkeit" des Antragstellers zu dem Ergebnis, daß bei der Anerkennung als Denaturierungsbetrieb im Rahmen der Denaturierungsprämie für Getreide gemeinschaftsrechtliche Verfahrens- und Kontrollbestimmungen oder allgemeine Rechtsgrundsätze der Verwendung einer solchen Formel nicht entgegenständen und auch die gemeinschaftsrechtlich verbürgten Leistungsansprüche der Klägerin nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt würden.

C — Erklärungen der deutschen Regierung

Die deutsche Regierung macht in ihren Erklärungen geltend, aus dem Wortlaut der genannten Vorschriften ergebe sich, daß die Denaturierung zu kontrollieren sei. Wie diese Kontrollen zu erfolgen hätten, habe der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht festgelegt. Da es sich bei dem Begriff „Kontrolle" aber um einen ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriff handle, seien Art und Weise der Kontrolle von den Mitgliedstaaten im einzelnen zu regeln. Das Kriterium für die Ausgestaltung der Kontrolle durch den nationalen Gesetzgeber sei deren Zweck, nämlich die Sicherstellung, daß die Denaturierung entsprechend den Bestimmungen erfolge

und die Prämien, die vom EAGFL aufzubringen seien, nicht zu Unrecht in Anspruch genommen würden.

Unter Bezugnahme auf die Rechtssache 39/70 bemerkt die deutsche Regierung, das Urteil des Gerichtshofes stehe dieser Auslegung des Rechtsbegriffs „Kontrolle" nicht entgegen, denn die Bestimmungen, deren Auslegung Gegenstand der genannten Entscheidung gewesen seien, enthielten eine vollständige und detaillierte Regelung der Sicherheits- und Kontrollvorkehrungen; demgegenüber stellten die Verordnungen, um deren Auslegung es in diesem Falle gehe, keine abschließende Regelung dar.

Abschließend trägt die deutsche Regierung noch vor, es sei erforderlich und stehe mit den gemeinschaftsrechtlichen Normen im Einklang, wenn zusätzlich die Zuverlässigkeit des Betriebsinhabers für die Anerkennung als Denaturierungsbetrieb verlangt werde; angesichts der Möglichkeiten, die zur unrechtmäßigen Prämienzahlung führen könnten, diene dieses weitere Erfordernis ebenfalls der Sicherung des Kontrollzwecks. Es gehe nicht — wie der Hessische Verwaltungsgerichtshof meine — um die Alternativität der Erfordernisse, die den Rechtsbegriff „Kontrolle" ausfüllen sollten, sondern um die Kumulation einzelner Erfordernisse, die jedes für sich nur unzureichend die Ziele der Kontrolle erfüllen könnten. Die deutsche Regierung gelangt zu dem Ergebnis, die umstrittenen Vorschriften seien so auszulegen, daß die dort vorgeschriebene Kontrolle auch die Möglichkeit umfassen könne, von den Inhabern der für die Denaturierung anerkannten Betriebe den Nachweis der Zuverlässigkeit zu verlangen.

Entscheidungsgründe

1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat durch Beschluß vom 20. November 1972, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Januar 1973, nach Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage zur Auslegung der Verordnung Nr. 172/67/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 „über die Grundregeln zur Denaturierung von Weizen und von zur Brotherstellung geeignetem Roggen" (ABl. Nr. 130 vom 28. Juni 1967, S. 2602/67) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1403/69 der Kommission vom 18. Juni 1969 „zur Durchführung der Vorschriften über die Denaturierung von Weichweizen und zur Brotherstellung geeignetem Roggen" (ABl. L 180 vom 22. Juli 1969, S. 3) gestellt. Die Frage geht dahin, ob diese Verordnungen „so auszulegen sind, daß die Denaturierung vollständig ... unter der persönlichen Aufsicht eines Beauftragten der Interventionsstelle erfolgt sein muß" oder „ob dem Erfordernis der *Kontrolle* auch dadurch genügt werden kann, daß die Interventionsstelle sich nur die Möglichkeit einer jederzeitigen Überprüfung des Denaturierungsvorganges sichert, aber die *‚Zuverlässigkeit'* der Leiter von Denaturierungsbetrieben verlangt".

2 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 172/67/EWG müssen die zur Denaturierung benutzten Mittel garantieren, daß der denaturierte Weizen und Roggen nicht mehr für die menschliche Ernährung verwendet werden können; sie müssen eine mindestens eben so große Garantie bieten wie die Mittel, die sich

aus einem noch festzulegenden Richtverfahren ergeben werden. „Um einen Anspruch auf die Prämie zu begründen, muß die Denaturierung mit Einverständnis der Interventionsstelle und unter deren Kontrolle erfolgen" (Artikel 7).

3 Die Verordnung (EWG) Nr. 1403/69 legt das Richtverfahren für die Denaturierung durch Färbung fest, bestimmt, daß bei Denaturierung durch andere Verfahren als Färbung eine mindestens gleichwertige Gewähr wie bei dem Richtverfahren gegeben sein muß, zählt die Futtermittel auf, die bei der Denaturierung durch Beimischung zu verwenden sind, und nennt die Qualitätsmerkmale des Getreides, für das eine Prämie gewährt wird. Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1403/69 knüpft an die Regelung der Verordnung Nr. 172/67/EWG an und bestimmt, daß „die Gewährung der Denaturierungsprämie ... von der durch die Interventionsstellen durchzuführenden Kontrolle der Denaturierung von Weichweizen oder seiner Beimischung in unverarbeitetem Zustand zu Futtermitteln [abhängt] ... ".

a) Zum ersten Teil der Frage

4 Die erwähnten Vorschriften besagen nur, daß eine Kontrolle unerläßlich ist, geben aber nicht näher an, in welcher Weise und nach welchem Verfahren die nationalen Interventionsstellen ihrer Kontrollpflicht nachzukommen haben. Der Begriff Kontrolle setzt eine wirksame Nachprüfung durch staatliche Stellen oder durch von ihnen beauftragte Kontrollorgane voraus. Bei der Regelung dieser Kontrolle muß der nationale Gesetzgeber sicherstellen, daß die Denaturierung gemäß den anwendbaren Vorschriften vorgenommen wird und daß nur begründete Prämienansprüche geltend gemacht werden.

5 Die verschiedenen Kontrollmethoden, wie die Vornahme von Stichproben, die Prüfung der Bücher oder die Anerkennung bestimmter Denaturierungsbetriebe, können — für sich allein oder verbunden — gleichermaßen wirksam sein, wenn auch keine von ihnen eine absolute Gewähr bietet.

6 Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat darauf verzichtet, Vorschriften zu erlassen, die das Kontrollverfahren im einzelnen regeln: Er hat vielmehr den Mitgliedstaaten die Freiheit gelassen, die Modalitäten dieses Verfahrens nach ihrem eigenen Recht und unter ihrer Verantwortung festzulegen und die am besten geeignete Regelung zu wählen; die ständige Anwesenheit eines Kontrollbeamten bei der Denaturierung sieht er nicht als unerläßlich an.

7 Der erste Teil der Frage ist sonach zu verneinen.

b) Zum zweiten Teil der Frage

8 Das Gemeinschaftsrecht enthält keine Vorschrift, die es einem Mitgliedstaat verwehrte, die Vergünstigungen aus der vorgesehenen Regelung von einer besonderen Anerkennung als Denaturierungsbetrieb abhängig zu machen: Der Prämienanspruch wird durch die Ablehnung dieser Anerkennung nicht berührt, denn es steht dem Eigentümer des Getreides frei, seine Vorräte ordnungsgemäß in einem anerkannten Betrieb denaturieren zu lassen.

9 Die Interventionsstellen können daher verlangen, daß die Leiter der Unternehmen die persönlichen Eigenschaften besitzen, die erforderlich sind, um die Gefahr von Mißbräuchen auszuschließen. Wie bereits ausgeführt, hat es der Gemeinschaftsgesetzgeber, da er das Kontrollverfahren nicht eigens geregelt hat, den Mitgliedstaaten überlassen, die Einzelheiten dieses Verfahrens nach ihrem eigenen Recht und unter ihrer eigenen Verantwortung festzulegen. Im übrigen ist die Weigerung, einem Unternehmen hinsichtlich der Vornahme von Denaturierungen zu vertrauen, ausweislich der Akten der richterlichen Nachprüfung nicht entzogen, unterliegt vielmehr einer solchen Prüfung.

10 Sonach ist der zweite Teil der Frage zu bejahen.

Kosten

11 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 177,
aufgrund der Verordnung Nr. 172/67 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 27. Juni 1967,

aufgrund der Verordnung Nr. 1403/69 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Juli 1969,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof gemäß dessen Beschluß vom 20. November 1972 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

1. Artikel 7 der Verordnung Nr. 172/67 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 27. Juni 1967 und Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1403/69 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Juli 1969 setzen nicht voraus, daß der gesamte Denaturierungsvorgang unter der persönlichen Aufsicht eines Beauftragten der Interventionsstelle erfolgt.

2. Dem Erfordernis der durch die genannten Verordnungen vorgeschriebenen Kontrolle ist genügt, wenn die Interventionsstelle sich nur die Möglichkeit einer jederzeitigen Überprüfung des Denaturierungsvorganges sichert, aber die Zuverlässigkeit der Leiter von Denaturierungsbetrieben verlangt.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars

Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juli 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt