SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 29. OKTOBER 1969

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Tatsache, daß in der Gemeinschaft zuviel Butter produziert wird und daß es bisher an wirksamen Maßnahmen zur Verhinderung von Produktionssteigerungen fehlt, zwingt immer wieder dazu, den Abbau der Butterüberschüsse mit Hilfe von Aktionen zu versuchen, die auf eine Vergrößerung der Nachfrage abzielen. — Diesem Zweck diente auch die aufgrund der Artikel 28 und 35 der Ratsverordnung 804/68 über eine gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse erlassene Entscheidung der Kommission vom 12. Februar 1969 (Amtsblatt 69, L 52). Sie ermächtigte die Mitgliedstaaten, bestimmten Sozialhilfe beziehenden Verbrauchergruppen verbilligte Butter zur Verfügung zu stellen, genauer: sie ließ Subventionen bis zu 1,45 Rechnungseinheiten je kg Butter zu, um auf diese Weise einen Preis zu ermöglichen, der dem Preis der Margarine entsprach. Da die Abgabe der Butter über den Handel, also nicht über Verwaltungsbehörden, erfolgen sollte, erschien es notwendig, Kontrollmaßnahmen vorzusehen, die gewährleisten sollten, daß die verbilligte Butter tatsächlich in die Hände der Sozialhilfe beziehenden Verbrauchergruppe gelangte. Artikel 4 der Kommissionsentscheidung schrieb deshalb in seiner *deutschen* Fassung vor: „Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit ... die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Maßnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Namen ausgestellten Gutschein erhalten können." — Von der Ermächtigung hat die Bundesrepublik Deutschland Gebrauch gemacht. Es ergingen dazu Richtlinien des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 11. März 1969 (Bundesanzeiger 1969, Nr. 52, S. 3), in denen die Ausgabe von Gutscheinkarten vorgesehen war. Diese Karten sollten aus einem Stammabschnitt und 8 abtrennbaren Gutscheinen bestehen. Zum Zweck der Kontrolle war angeordnet, daß die Stammabschnitte nur mit Namenseintragung gültig sein sollten und daß Gutscheine durch Händler nur eingelöst werden durften, wenn sie sich noch am Stammabschnitt befanden.

Die geschilderte Regelung kam auch dem in Ulm wohnhaften Kläger des Ausgangsverfahrens als einem Empfänger von Kriegsopferfürsorge zugute. Er ist jedoch der Meinung, es sei „diskriminierend", von den Begünstigten die Offenbarung ihres Namens und ihrer Anschrift den Händlern gegenüber zu verlangen. Weil er darin eine Verletzung der im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verbrieften Grundrechte erblickt, wandte er sich mit einer Verfassungsbeschwerde vom 22. April 1969 an das Bundesverfassungsgericht. Außerdem leitete er am 22. Mai 1969 beim Verwaltungsgericht Stuttgart einen Verwaltungsprozeß gegen die Stadt Ulm ein. In ihm stellte er zugleich den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegen die Stadt Ulm.

Das angerufene Gericht kam nach der Prüfung des Sachverhalts zu der Meinung, die nach der Entscheidung der Kommission notwendige Namensoffenbarung rechtfertige im Hinblick auf die nationalen Grundrechte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Kommissionsentscheidung. Da es außerdem den Standpunkt vertritt, auch im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung könne der Europäische Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrages angerufen werden, faßte es am 18. Juni 1969 den Beschluß, folgende Frage vorzulegen: „Ist es mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des geltenden Gemeinschaftsrechts vereinbar, daß die Entscheidung der Kommis-

sion der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Februar 1969 — (69/71/EWG) — bei der Abgabe verbilligter Butter an Empfänger bestimmter sozialer Hilfen diese Abgabe an eine Offenbarung des Namens der Empfänger gegenüber den Verkäufern knüpft (a.a.O., Artikel 4)?"

Zu dieser Frage hat sich schriftlich und mündlich nur die Kommission der Europäischen Gemeinschaften geäußert (die übrigens auch zum nationalen Verfahren beigeladen worden war).

Meine rechtliche Stellungnahme zu der vorgelegten Frage lautet wie folgt.

1. Hinsichtlich der Zulässigkeit ergeben sich keine besonderen Probleme.

Zwar spricht Artikel 177 Absatz 2 davon, die Beantwortung einer Vorlagefrage müsse für den Erlaß eines *Urteils* erforderlich sein. Es dürfte aber nichts dagegen einzuwenden sein, daß Vorabentscheidungen auch im Hinblick auf den Erlaß einstweiliger Anordnungen beantragt werden. Ähnlich wie Urteile erster Instanz, die von Artikel 177 Absatz 2 sicher erfaßt werden, entfalten sie mitunter Rechtswirkungen über einen längeren Zeitraum hin. Wenn es sich überdies um Gültigkeitsfragen handelt, die aufgeworfen werden, kann man mit der Kommission sogar der Ansicht sein, es sei besonders wünschenswert, daß sie in einem möglichst frühen Zeitpunkt geklärt werden, also gegebenenfalls schon im Rahmen eines Aussetzungsverfahrens.

Der Gerichtshof wird im vorliegenden Fall — was der erste Anschein nahelegen könnte — nicht nach der Vereinbarkeit eines Gemeinschaftsaktes mit dem nationalen Verfassungsrecht gefragt. Tatsächlich müßte eine solche Prüfung nach der bisherigen Rechtsprechung unzulässig sein. — Vielmehr bittet das vorlegende Gericht darum, die Rechtsgültigkeit der Kommissionsentscheidung anhand der „allgemeinen Rechtsgrundsätze des geltenden Gemeinschaftsrechts" zu beurteilen. Damit ist — wie die Begründung des Vorlagebeschlusses erkennen läßt — gemeint, es solle eine *Orientierung* an den Grundsätzen des nationalen Rechts vorgenommen werden. Dies liegt auf der Linie der von vielen Autoren vertretenen Ansicht, durch wertende Rechtsvergleichung seien gemeinsame Wertvorstellungen des nationalen Verfassungsrechts, insbesondere der nationalen Grundrechte, zu ermitteln, die als ungeschriebener Bestandteil des Gemeinschaftsrechts bei der Setzung sekundären Gemeinschaftsrechts beachtet werden müßten. Demzufolge kann die Prüfung der Gültigkeit einer Kommissionsentscheidung an diesem Maßstab durchaus mit Recht verlangt werden.

2. Wie ich gezeigt habe, nimmt der Kläger des Ausgangsverfahrens Anstoß daran, einen auf den *Namen* ausgestellten Gutschein beim Einkauf verbilligter Butter präsentieren zu müssen. Dementsprechend visiert die Anfrage des Verwaltungsgerichts Stuttgart allein Artikel 4 zweiter Gedankenstrich der Kommissionsentscheidung vom 12. Februar 1969. Die Bedenken des Gerichts zur Rechtsgültigkeit dieser Entscheidung ergeben sich aus der Annahme, das genannte Erfordernis sei mit Deutlichkeit aus der Entscheidung zu entnehmen. Von einer entsprechenden Bitte um *Auslegung* wurde daher abgesehen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Gerichtshof die vom vorlegenden Gericht gegebene Auslegung einfach seiner Entscheidung zugrunde zu legen hätte, vielmehr darf angenommen werden, daß ihm *implicite* mit der Bitte um Gültigkeitsprüfung diejenige um Auslegung des Gemeinschaftsaktes unterbreitet worden ist. Mit der Kommission bin ich daher der Auffassung, daß sich der Gerichtshof zunächst um die Auslegung der Kommissionsentscheidung bemühen sollte, um danach festzustellen, ob die aufgeworfene Gültigkeitsfrage übergaupt noch Bestand hat.

Die Auslegung von Artikel 4 der Kommissionsentscheidung erscheint vollkommen unproblematisch, wenn man allein von der deutschen und der mit ihr übereinstimmenden niederländischen Fassung ausgeht. Sie verwenden tatsächlich die Formulierung „auf ihren Namen ausgestellten Gutschein" (bzw. „een op naam gestelde bon"). Davon weichen jedoch

die französische und die italienische Fassung ab, die nur von „bon individualisé" (bzw. von „buono individualizzato") sprechen. Dasselbe trifft übrigens für die Entscheidungsgründe zu, die — insoweit unter Einschluß der niederländischen Fassung — nur den Begriff *individualisierte Gutscheine* verwendet. Damit steht fest, daß andere sprachliche Fassungen *weiter* sind, denn unzweifelhaft lassen sich Gutscheine auch in anderer Weise „individualisieren" als durch Nennung des Namens des Begünstigten (etwa — wie die Kommission erklärt hat — durch fortlaufende Numerierung). Für die Auslegung ist diese Divergenz nicht unerheblich. Es ist nämlich offensichtlich, daß die Kommission nur einen für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindlichen Akt erlassen wollte. Dies ergibt sich insbesondere aus Artikel 6 der Entscheidung. Wenn aber nicht von der Geltung unterschiedlicher Bedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten ausgegangen werden kann, muß versucht werden, der Kommissionsentscheidung trotz unterschiedlicher sprachlicher Fassungen eine einheitliche Auslegung zu geben. Dieses Problem stellt sich immer wieder bei Gemeinschaftsakten, die in 4 Sprachen verbindlich sind. Im vorliegenden Fall verlangt es indessen keine prinzipielle Lösung, die sich insbesondere bei normativen Akten als schwierig erweisen kann. Die Lösung erscheint vielmehr verhältnismäßig einfach, weil wir es mit einer *an die Mitgliedstaaten* gerichteten Entscheidung zu tun haben und weil sich der notwendige Aufschluß in eindeutiger Weise aus ihrer Entstehungsgeschichte gewinnen läßt.

Wie wir gehört haben, geht die in der Entscheidung vorgesehene Ermächtigung auf eine Anregung der Bundesrepublik Deutschland zurück. Sie hatte in einem Fernschreiben vom 16. Januar 1969 den Wunsch geäußert, im ersten Halbjahr 1969 ein bestimmtes Quantum verbilligter Butter an Sozialhilfe-Empfänger abzugeben. Vorgeschlagen war die Einführung von Gutscheinen, deren Stammabschnitt den Namen des jeweiligen Empfängers enthalten sollte. Aufgrund dieses Vorschlags wurde ein Entscheidungsentwurf in französischer Sprache erstellt. Zu ihm mußte gemäß Artikel 30 der Verordnung Nr. 804/68 der Verwaltungsausschuß für Milch und Milcherzeugnisse Stellung nehmen, in den die Mitgliedstaaten Vertreter entsenden. Der Verwaltungsausschuß hatte allerdings gerade im Hinblick auf die namentliche Nennung der Begünstigten in den Gutscheinen Bedenken. Deshalb wurden in dem ursprünglichen Entwurf die Worte „détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur" gestrichen und nur die Formulierung „en échange d'un bon individualisé" beibehalten. Dieser Formulierung stimmten alle Delegationen des Ausschusses zu. — Nun muß man wissen, daß die Kommission zwar beim Erlaß ihrer Maßnahmen an die Stellungnahme des Ausschusses nicht gebunden ist, daß sie aber Abweichungen gemäß Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 alsbald dem Rat mitzuteilen hat. Dies ist im vorliegenden Fall nicht geschehen. Daraus und aus dem 6. Erwägungsgrund der Entscheidung folgt zwingend, daß die Kommission ihrer Maßnahme den Inhalt geben wollte, den der Verwaltungsausschuß in seiner Stellungnahme zu dem französischen Entscheidungsentwurf gutgeheißen hat. Die Abweichungen des deutschen und des niederländischen Textes sind demnach lediglich als Übersetzungsfehler zu erklären, wie sie bei der Vorbereitung des Textes für die Annahme durch die Kommission im schriftlichen Verfahren entstehen konnten. Dieses Versehen war den Mitgliedstaaten, die — wie gezeigt — an der Ausarbeitung des Textes aufs engste beteiligt waren, klar erkennbar. Eine zusätzliche Klarstellung erfolgte darüber hinaus in der Entscheidung der Kommission vom 29. Juli 1969, die in ihrem Artikel 2 bestimmt: „In der deutschen Fassung des Artikels 4 zweiter Gedankenstrich der genannten Entscheidung" (gemeint ist die Entscheidung vom 12. Februar 1969) „werden mit Wirkung vom 17. Februar 1969" (dies ist das Datum des Inkrafttretens der Entschei-

dung) „die Worte ‚auf ihren Namen ausgestellten' durch das Wort ‚individualisierten' ersetzt."
Damit steht eindeutig fest, wie die Entscheidung der Kommission vom 12. Februar 1969 zu verstehen ist. Es wird den Mitgliedstaaten lediglich vorgeschrieben, die Handelsgutscheine zu *individualisieren*. Eine *Namens*nennung dagegen ist nicht zwingend angeordnet, eben weil die Individualisierung auch in anderer Weise erreicht werden kann. Aus dieser Feststellung folgt nicht nur, daß die vom vorlegenden Gericht aufgeworfene Gültigkeitsfrage keine Berechtigung hat. Es kann darüber hinaus — und ohne weitere Vertiefung des Problems — auch bemerkt werden, daß die von der Kommission vorgeschriebene Individualisierung einen Eingriff in irgendwelche Grundrechte nicht erkennen läßt. Ob sich bei Fortgeltung der *nationalen* Regelung, die eine Namensnennung vorsieht, eine Grundrechtsproblematik im nationalen Rahmen ergibt, ist für das gegenwärtige Verfahren ohne Bedeutung.

Wie von der Kommission vorgeschlagen, kann dem Verwaltungsgericht Stuttgart somit folgende Antwort gegeben werden: „Die Prüfung der dem Gerichtshof vorgelegten Frage hat keinen Grund ergeben, aus dem die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 12. Februar 1969 (zu lesen zusammen mit der Berichtigung vom 29. Juli 1969), soweit sie den Bezug verbilligter Butter von der Vorlage eines individualisierten Gutscheins abhängig macht, verneint werden müßte."