nehmern sowie die Gesamtmengen, zu denen diese Gruppen Zugang haben, nicht willkürlich festgelegt sind. Eine solche Regelung hebt die Gleichbehandlung dieser Marktteilnehmer nicht auf, wenn sie von den betreffenden Staaten auf alle Marktteilnehmer, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben, angewandt wird.

2. Es verstößt nicht gegen Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68, der darauf abzielt, daß beim Absatz der von den Interventionsstellen aufgekauften Erzeugnisse jede Marktstörung vermieden und allen gleicher Zugang zu den bei diesen Stellen eingelagerten Waren gewährt wird, wenn ein Mitgliedstaat bei der Verteilung seiner Quote des Gemeinschaftszollkontingents von gefrorenem Rindfleisch in begrenztem Umfang als Bezugsgröße auch die Käufe von bei Interventionsstellen eingelagertem Rindfleisch berücksichtigt. Es ist jedoch nicht gerechtfertigt, nur die Käufe bei einer bestimmten Interventionsstelle zu berücksichtigen.

3. Der finanzielle Vorteil, den die Marktteilnehmer aus ihrer Beteiligung an einem Gemeinschaftszollkontingent ziehen, wird nicht aus staatlichen, sondern aus Gemeinschaftsmitteln gewährt, da die nicht erhobene Abschöpfung zu diesen letzteren gehört. Die möglicherweise unrichtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts, sei es auch in Form einer unrichtigen Aufteilung eines Zollkontingents, kann somit nur unter dem Gesichtspunkt der Verletzung der einschlägigen Vorschriften dieses Rechts beurteilt werden; sie ist dagegen nicht als staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe anzusehen.

4. Es verstößt nicht gegen die Verordnung Nr. 2956/79, wenn ein Mitgliedstaat bei der Aufteilung seiner Quote des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch auch die Ein- und Ausfuhren von Rindfleisch in andere Mitgliedstaaten und die Ausfuhr von Rindfleisch in Drittländer berücksichtigt.

In den verbundenen Rechtssachen 213 bis 215/81

betreffend drei dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof in den bei diesem anhängigen Rechtsstreitigkeiten

NORDDEUTSCHES VIEH- UND FLEISCHKONTOR HERBERT WILL, Hamburg,

TRAWAKO, TRANSIT-WARENHANDELS-KONTOR GMBH & Co., Hamburg,

und

GEDELFI, GROSSEINKAUF GMBH & Co., Köln,

gegen

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt am Main,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des Gemeinsamen Zolltarifs (ABl. L 336, 1979, S. 3) und von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, 1968, S. 24)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten U. Everling und A. Chloros, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Aufgrund einer im Rahmen des GATT eingegangenen Verpflichtung eröffnet die Gemeinschaft jährlich ein Zollkontingent für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01. A II b des GZT. Für das Jahr 1980 wurde dieses Kontingent, das einem Zollsatz von 20 % unterliegt und von Abschöpfungen befreit ist, durch die Verordnung Nr. 2956/79 auf 50 000 t festgesetzt. Durch diese Verordnung wird jedem Mitgliedstaat eine Quote des Kontingents zugeteilt. Nach Artikel 3 Absatz 1 garantieren „die Mitgliedstaaten ... allen betroffenen Marktteilnehmern, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben, freien Zugang zu den ihnen zugeteilten Quoten".

In der Bundesrepublik Deutschland war der Zugang zum Kontingent bis 1979 fast ganz den Unternehmen vorbehalten, die gewöhnlich Rindfleisch aus Drittländern einführen. Ein neues Verteilungssystem wurde durch die Verordnung

über die Grundsätze für die Verteilung der deutschen Quote des Gemeinschaftszollkontingents 1980 des Bundesministers der Finanzen vom 19. Dezember 1979 (Bundesanzeiger Nr. 241, S. 2) eingeführt.

Nach Artikel 2 dieser Verordnung werden 75 % der Kontingentsmenge an Importeure entsprechend ihren Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland während der Jahre 1977 bis 1979 verteilt, wobei 85 % dieser Teilmenge Einfuhren aus Drittländern und 15 % Einfuhren von Rindfleisch aus Mitgliedstaaten der EG vorbehalten sind. Eine weitere Teilmenge von 15 % der Quote wird nach Ausfuhren in Drittländer und Mitgliedstaaten der EG verteilt, wobei die Referenzjahre ebenfalls die Jahre von 1977 bis 1979 sind. Eine letzte Teilmenge von 10 % schließlich wird nach Rindfleischkäufen bei der deutschen Interventionsstelle, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung verteilt. Die Interventionsstelle nimmt mit Hilfe von Zollkontingentscheinen auch die Verteilung vor.

Da der Gemeinschaftspreis für Rindfleisch sehr viel höher liegt als die Preise in den wichtigsten diese Ware erzeugenden überseeischen Drittländern, ist der Verkauf des zum Kontingent gehörenden gefrorenen Rindfleischs sehr vorteilhaft, so daß die Beteiligung an dem Kontingent hohe Gewinne für die Marktteilnehmer abwirft.

Die Firmen Will, Trawako und Gedelfi führen gewöhnlich gefrorenes Rindfleisch aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland ein. Sie erhielten im Jahr 1980, nach Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Verteilung des Kontingents, einen kleineren Teil der deutschen Quote als in den vorangegangenen Jahren zugeteilt. Da sie der Auffassung waren, daß die Verordnung des Bundesministers der Finanzen vom 19. Dezember 1979, auf der diese Kürzung beruhte, gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, erhoben alle drei Unternehmen Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main und forderten von den deutschen Verwaltungsbehörden Zollkontingentscheine über eine größere Menge als ihnen zugestanden worden war. Diese Klagen wurden in erster Instanz abgewiesen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof, zu dem die Klägerinnen Berufung einlegten, hat dagegen dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mit drei Beschlüssen vom 25. Juni 1981 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des Gemeinsamen Zolltarifs für das Jahr 1980 (ABl. L 336 vom 29. 12. 1979, S. 3) dahin auszulegen, daß mit ihm die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer, die sich in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften niedergelassen haben, insoweit aufgehoben ist, als es sich um die Verteilung der jeweiligen Quote des Gemeinschaftszollkontingents 1980 für gefrorenes Rindfleisch durch die einzelnen Mitgliedstaaten handelt?

2. Ist Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) dahin auszulegen, daß die generelle Gleichbehandlung aller Personen, die Waren von den nationalen Interventionsstellen kaufen, bis zur Abwicklung des einzelnen Geschäfts gewährleistet ist? Oder gestattet es diese Bestim-

mung, daß den Käufern von Interventionsware in einem einzelnen Mitgliedstaat nachträglich durch Beteiligung an einem Gemeinschaftszollkontingent Vorteile gewährt werden, die solche Käufer in einem anderen Mitgliedstaat nicht erlangen?

3. Ist es mit der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 vereinbar, handelt es sich insbesondere um eine aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe, wenn deutschen Importeuren, die Rindfleisch aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften importiert haben, und deutschen Exporteuren, insbesondere solchen, die Rindfleisch in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ausgeführt haben, eine Zuteilung aus dem Gemeinschaftszollkontingent 1980 für gefrorenes Rindfleisch gewährt wird?

4. Ist ‚betroffener Marktteilnehmer' im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 auch derjenige, der in einem Mitgliedstaat Rindfleisch aufkauft und dieses dann im Ausland absetzt?"

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof führt in der Begründung dieser Beschlüsse aus, weshalb er die Auslegung des Gemeinschaftsrechts beantragt.

Er hält diese Auslegung für notwendig, um klären zu können,

a) ob die Verordnung Nr. 2956/79 selbst rechtmäßig sei, da ihre Bestimmungen (insbesondere Artikel 3 Absatz 1) im Widerspruch zu höherrangigem Gemeinschaftsrecht zu stehen schienen;

b) ob die nationale Regelung über die Verteilung der der Bundesrepublik Deutschland zugewiesenen Quote des Zollkontingents dem Gemeinschaftsrecht insoweit entspreche, als sie mehreren Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern, die in der vorher geltenden Regelung nicht berücksichtigt worden seien, Zugang zum Kontingent gewähre.

Die Vorlagebeschlüsse sind am 20. Juli 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat die drei Rechtssachen durch Beschluß vom 16. September 1981 wegen des zwischen den Fragen bestehenden Zusammenhangs und der Übereinstimmung des den Rechtsstreitigkeiten zugrundeliegenden Sachverhalts zum Zwecke des mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Martin Seidel, die Firma Will, vertreten durch Rechtsanwälte Peter Wendt und Hans E. Heyn, Hamburg, die Firma Trawako, vertreten durch Rechtsanwälte Fritz Modest und Partner, Hamburg, die Firma Gedelfi, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle und Partner, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack als Bevollmächtigten, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Firma Gedelfi und die Kommission aufgefordert, in der Sitzung auf eine Reihe von Fragen zu antworten und bestimmte Punkte zu erläutern.

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte Erklärungen

a) Zur ersten Frage

Die *Firma Will* vertritt die Auffassung, Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 stelle die logische Konsequenz der in Artikel 2 vorgenommenen Aufteilung des Zollkontingents in nationale Quoten entsprechend dem Bedarf der Mitgliedstaaten dar. Diese Regelung sei als solche mit Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag durchaus zu vereinbaren.

Die *Firma Gedelfi* folgt dieser Auffassung, wonach die Gleichbehandlung aller Marktbürger auch dann gegeben sei, wenn den EG-Mitgliedstaaten unterschiedliche Quoten zugewiesen würden und sie diese Quoten nach ihren nationalen Verwaltungsvorschriften zuteilten. Voraussetzung sei jedoch, daß sich die Tätigkeit der Mitgliedstaaten ausschließlich auf die verwaltungsmäßige Abwicklung der Verteilung beschränke (vgl. das Urteil des Gerichtshofes vom 12. 12. 1973 in der Rechtssache 131/73, Grosoli, Slg. 1973, 1555). Die nationalen Verteilungsbedingungen dürften nicht die für das betreffende Marktordnungsprodukt geltenden gemeinschaftsrechtlichen und marktordnungspolitischen Mechanismen beeinflussen. Anderenfalls würden die Gemeinsamkeiten in der Marktorganisation in Frage gestellt, und es wäre den Mitgliedstaaten möglich, über die Festlegung der Verteilungskriterien des zollbegünstigten Kontingents eine nationale Agrarpolitik zugunsten bestimmter Unternehmen des — an sich nicht mehr bestehenden — nationalen Marktes zu betreiben.

Die *Firma Trawako* trägt vor, der Gemeinschaftscharakter der GATT-Kontingente mache es erforderlich sicherzustellen, „daß alle betroffenen Marktteilnehmer in der Gemeinschaft den gleichen und kontinuierlichen Zugang" zu diesen Kontingenten hätten (Verordnung Nr. 2956/79, zweite Begründungserwägung).

Grundsätzlich verstoße somit die Aufteilung dieser Kontingente in den verschiedenen Mitgliedstaaten vorbehaltene Quoten gegen ihren Gemeinschaftscharakter. Aus der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2956/79 gehe im übrigen hervor, daß der Rat lediglich wegen der relativ geringen Gesamtmenge dieser Kontingente diese Aufteilung zugelassen und den Mitgliedstaaten die Wahl des Verwaltungssystems für ihre Quoten überlassen habe.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* bemerkt vorab, die erste Frage betreffe in Wirklichkeit die Gültigkeit von Artikel 3 der Verordnung Nr. 2956/79; sie führt aus, diese Vorschrift habe keinen diskriminierenden Charakter und verstoße somit unter keinem Gesichtspunkt gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht.

Nach dem im EWG-Vertrag verankerten allgemeinen Gleichheitsgrundsatz dürften vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, „es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre". Es sei jedoch sachlich geboten, die Aufteilung der jedem Mitgliedstaat zugewiesenen Quoten eines Gemeinschaftszollkontingents nach der Gebietsansässigkeit der betroffenen Marktteilnehmer vorzunehmen, um Verkehrsverlagerungen zu vermeiden, die dazu führen könnten, daß die mitgliedstaatlichen Quoten anders verwendet würden, als sie vom Rat aufgeteilt worden seien.

Die *Kommission* hebt zunächst hervor, der Gerichtshof habe in seinen bisherigen Urteilen zu den nationalen Ausführungsmaßnahmen des gemeinschaftlichen Zollkontingents dessen Aufteilung unter die

Mitgliedstaaten nach objektiven Kriterien und die Übertragung der Verwaltung des Zollkontingents auf die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Anteile niemals beanstandet.

Daraus sei herzuleiten, daß diese Art der Verwaltung mit dem Gemeinschaftscharakter des Zollkontingents grundsätzlich vereinbar sei. Dieses Vorgehen stelle vielleicht nicht die bestmögliche Lösung dar, biete jedoch zahlreiche Vorteile: Es gewährleiste eine breite regionale Streuung der Ware, ermögliche eine bessere Einschätzung der besonderen Bedürfnisse der im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ansässigen Marktteilnehmer und führe zu einer verwaltungsmäßig einfacheren Abwicklung der Aufteilung des Kontingents.

Somit sprächen für die Aufteilung eines Gemeinschaftskontingents unter den Mitgliedstaaten objektive Gründe, die einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz ausschlössen. Zwar führe die Verwaltung der Anteile des Gemeinschaftskontingents durch die Mitgliedstaaten notwendigerweise bei der Behandlung der Marktteilnehmer in den einzelnen Mitgliedstaaten zu gewissen Differenzierungen; diese hielten sich jedoch wegen der Geltung des Willkürverbots und der vom Gemeinschaftsrecht gegebenen Garantie des Zugangs aller Marktteilnehmer zum Kontingent in engen Grenzen.

Die Kommission schlägt demnach vor, die Frage dahin zu beantworten, daß die Verordnung Nr. 2956/79 nicht deswegen gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt, weil sie den Mitgliedstaaten die Verwaltung der ihnen zugeteilten Quoten des Gemeinschaftszollkontingents eigenverantwortlich überträgt.

b) Zur zweiten Frage

Die Firmen Will, Gedelfi und Trawako sind der Auffassung, daß diese Frage zu verneinen sei. Sie tragen vor, die neue deutsche Verordnung verstoße eindeutig gegen das Gemeinschaftsrecht.

Artikel 7 der Verordnung Nr. 805/68 lege für den Absatz der von Interventionsstellen gekauften Erzeugnisse fest, daß a) jede Marktstörung vermieden werden müsse, b) allen Interessenten gleicher Zugang zu der Ware gewährleistet werden müsse und c) allen Käufern eine gleiche Behandlung gewährleistet werden müsse. Bei der Zuteilung von zehn v. H. der Kontingentsmenge an in Deutschland ansässige Käufer von Fleisch der Interventionsstellen, sei jeder dieser Grundsätze verletzt.

Eine Marktstörung bestehe immer dann, wenn ein Unternehmen mit Niederlassung in Deutschland, das Fleisch aus der Interventionsstelle gekauft habe, geldwerte Vorteile aus der Beteiligung am Zollkontingent bekomme, alle anderen Unternehmen mit Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat dagegen von diesem Vorteil ausgeschlossen seien.

Nicht alle Marktteilnehmer hätten gleichen Zugang zu den Waren. Da eine bedeutende Menge von Rindfleisch, das von der Interventionsstelle verkauft werde, mit einer Verarbeitungsauflage versehen sei, sei nur der Wirtschaftszweig der Verarbeitungsindustrie kaufberechtigt. Die Marktteilnehmer dieses Wirtschaftszweigs zählten normalerweise auch zu den „traditionellen Importeuren" von Rindfleisch. Sie erhielten in Deutschland jedoch einen zusätzlichen Vorteil dadurch, daß bestimmte Verkäufe von Interventionsfleisch auf diesen Wirtschaftszweig kanalisiert würden mit der Wirkung, daß damit der Kontingentsanteil der Verarbeitungsindustrie ungleich stärker ansteige als derjenige der reinen Importeure.

Schließlich stelle der Erwerb eines GATT-Kontingentsanteils einen Vorteil

dar, der dem Grundsatz der Gleichbehandlung widerspreche, die allen Käufern von Interventionsware gewährt werden müsse. Wenn nämlich die in Deutschland ansässigen Unternehmen wegen ihrer Käufe bei ihrer Interventionsstelle mit Einfuhrrechten aus dem GATT-Kontingent prämiert würden, würden sie dadurch auch in den Stand gesetzt, bei einer erneuten Ausschreibung von Interventionsfleisch einen günstigeren Preis zu bieten als die nicht in gleicher Weise prämierten Mitbewerber aus anderen Mitgliedstaaten.

Die Firma Trawako fügt dem hinzu, die GATT-Kontingente würden eröffnet, um die Handelsbeziehungen mit Fleischexportländern aufrechtzuerhalten und auszubauen und somit — auch aus politischen Gründen — zu verhindern, daß seit langem bestehende Handelsströme gefährdet oder verändert würden oder gar abrissen. Käufe von Interventionsware hätten dagegen keinen Bezug zu den Handelsverbindungen mit den Rindfleischexportländern; sie seien auch nicht geeignet, diese Verbindungen zu erhalten oder zu fördern.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* erinnert zunächst daran, daß der Gerichtshof entschieden habe, daß eine nationale Regelung, in der ein bestimmter Anteil der nationalen Quote im Verhältnis zu den bei der Interventionsstelle getätigten Käufen aufgeteilt werde, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei (Urteil Grosoli vom 23. 1. 1980). Sie fügt dem einige Erläuterungen zum Verhältnis zwischen der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch einerseits und dem GATT-Zollkontingent andererseits hinzu. Die Bundesregierung meint im Gegensatz zum vorlegenden Gericht, das eine Übereinstimmung der GATT-Bestimmungen mit denen der Marktorganisation zu fordern scheine, das GATT-Zollkontingent stelle eine — aus handelspolitischen Gesichtspunkten gewollte — Durchbrechung der Marktordnungsprinzipien dar, die unabhängig vom Verteilungssystem zu Beeinträchtigungen der Marktordnungsmechanismen führen könnte.

Mit den GATT-Bestimmungen habe der Rat eine der Marktorganisation gegenüber andere Regelung getroffen, deren Grenze der Zulässigkeit nur im EWG-Vertrag selbst zu suchen sei.

Die *Kommission* ist der Meinung, die dem Gerichtshof vorgelegte Frage enthalte zwei Aspekte, die unterschieden werden müßten:

a) Dürfen die Mitgliedstaaten Käufe bei den Interventionsstellen als Referenz für die Verteilung ihrer Quote des GATT-Kontingents berücksichtigen?

b) Ist die Einschränkung auf Käufe bei der eigenen Interventionsstelle zulässig?

Zum ersten Punkt bemerkt die Kommission, der Gerichtshof habe dem seit der Verordnung (EWG) Nr. 2861/77 verwendeten Begriff „Marktteilnehmer" eine weitergehende Bedeutung zugemessen als dem in früheren Verordnungen verwendeten Begriff des „Importeurs". Es stehe demnach mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang, wenn neben den Importeuren aus Drittländern auch andere Gruppen von Marktteilnehmern berücksichtigt würden. In diesem Zusammenhang könnten Käufe von Rindfleisch bei den Interventionsstellen als durchaus geeignetes Auswahlkriterium angesehen werden.

Zwar könne die Beteiligung der in Deutschland ansässigen Käufer von Interventionsfleisch an der GATT-Quote zu einer Ungleichbehandlung der Käufer der Gemeinschaft führen; dies ergebe sich jedoch aus der den Mitgliedstaaten übertragenen Befugnis, die ihnen zuge-

teilten Quoten zu verwalten, und sei daher systemimmanent. Die von der Rechtsprechung des Gerichtshofes den Mitgliedstaaten gezogenen Grenzen dürften insoweit nicht überschritten sein.

Die Frage kompliziere sich, wenn man berücksichtige, daß mehrere Verkäufe von Interventionsfleisch im Wege der Ausschreibung erfolgten. In diesem Fall könnten die deutschen Käufer einen höheren Preis bieten als die Mitbewerber, weil sie durch die mögliche Beteiligung am GATT-Kontingent einen Vorteil erhielten, der den Käufern aus anderen Mitgliedstaaten nicht gewährt werde. Allerdings dürfte der wirkliche Vorteil sehr gering sein, da die Zahl der Teilnehmer sehr groß, die insgesamt auf diese Weise verteilte Menge jedoch sehr klein sei.

Auch werde, wenn die gesamte Quote eines Mitgliedstaats nur einer kleinen Zahl von Unternehmen zugute komme, die Rindfleisch aus Drittländern einführten, deren Stellung am Markt durch den finanziellen Vorteil, der ihnen dadurch zufließe, erheblich gestärkt, so daß sie auch bei Verkäufen im Rahmen von Ausschreibungen höhere Preise bieten könnten als andere Marktteilnehmer. Werde dagegen der mit der Teilnahme am Kontingent verbundene finanzielle Vorteil breiter gestreut, so habe dies geringere Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die Gleichheit des Zugangs zu Verkäufen im Wege der Ausschreibung sowie die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer würden durch ein Verteilungssystem, das möglichst viele Marktteilnehmer berücksichtige, eher gefördert als durch ein solches, das den Vorteil in wenigen Händen konzentriere.

Hinsichtlich des zweiten Punktes ist die Kommission dagegen der Auffassung, daß die deutsche Regelung gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße. Für die Beschränkung der Referenz für die Teilnahme am GATT-Kontingent auf Käufe bei der deutschen Interventionsstelle gebe es keine vernünftige Rechtfertigung. Die Käufe und Verkäufe der Interventionsstellen für Rindfleisch stünden nach Gemeinschaftsrecht grundsätzlich allen Marktteilnehmern der Gemeinschaft offen. Dieser Grundsatz finde seine Rechtfertigung darin, daß die Interventionsmaßnahmen sich auf Rindfleisch mit Ursprung in der gesamten Gemeinschaft erstreckten und gemeinschaftlich finanziert würden. Wirtschaftlich stünden die Lagerbestände der Interventionsstellen nicht den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern der Gemeinschaft zu.

Unter diesen Umständen sei es willkürlich, an die Käufe bei einer bestimmten Interventionsstelle einen wirtschaftlichen Vorteil zu knüpfen, der auf einem Gemeinschaftskontingent beruhe. Die Käufe bei allen Interventionsstellen müßten deshalb gleich behandelt werden, denn es gebe keinen Grund, die Lagerbestände der deutschen Interventionsstelle vorrangig zu behandeln. Auch führe die Berücksichtigung der Käufe bei anderen Interventionsstellen nicht zu administrativen Schwierigkeiten.

Die Kommission schlägt demnach vor, die Frage dahin zu beantworten, daß es nicht gegen Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 verstoße, wenn ein Mitgliedstaat bei der Verteilung des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch im begrenzten Umfang als Referenz auch die Käufe von bei Interventionsstellen eingelagertem Rindfleisch berücksichtige; es sei jedoch nicht gerechtfertigt, nur die Käufe bei einer bestimmten Interventionsstelle zu berücksichtigen.

c) Zur dritten Frage

Die Firmen *Will, Gedelfi und Trawako* schlagen vor, auch diese Frage zu verneinen.

Die drei Firmen nehmen auf ihr Vorbringen zur zweiten Frage Bezug und führen aus, der innergemeinschaftliche Handel und die Ausfuhr in Drittländer hätten keinen Bezug zu den Handelsbeziehungen mit den Exportländern für gefrorenes Rindfleisch, die durch die Eröffnung des GATT-Kontingents hätten gefördert werden sollen. Die Mitgliedstaaten könnten zwar das Verwaltungssystem für ihre Quoten selbst wählen, dürften dabei aber keine eigenen wirtschaftspolitischen Ziele verfolgen, die im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen seien. Nach Auffassung der Firma Will hat die Bundesregierung jedoch mit dem Erlaß ihrer neuen Verordnung über die Aufteilung des Kontingents Ziele verfolgt, die mit der Gemeinschaftsregelung nichts zu tun hätten; darüber hinaus habe sie die Beseitigung der „alten Erbhöfe" des Importmarktes betrieben und die traditionellen Marktteilnehmer durch die landwirtschaftlichen Genossenschaften ersetzen wollen. Die Mitgliedstaaten dürften auch nicht Aufteilungskriterien verwenden, die zu Wettbewerbsverzerrungen, zu einer Beeinflussung der Handelsströme und zu Unterscheidungen zwischen den Marktteilnehmern führten, die die gemeinsame Marktorganisation beeinträchtigen könnten. Dazu trägt die Firma Gedelfi vor, ihr seien Fälle bekannt geworden, in denen Firmen das gleiche Rindfleisch mehrmals in Mitgliedstaaten ausgeführt und wieder eingeführt hätten, um aufgrund dieser Teilnahme am innergemeinschaftlichen Handelsverkehr einen größeren Kontingentsanteil zu erhalten.

Die drei Firmen machen insbesondere geltend, die deutsche Regelung verletze die Grundsätze der gemeinsamen Marktorganisation und das in den Artikeln 92 ff. EWG-Vertrag niedergelegte Verbot staatlicher Beihilfen.

Eines der jeder Marktorganisation zugrundeliegenden Prinzipien besage, daß Vorgänge, die bereits aufgrund anderer Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation begünstigt worden seien, nicht zusätzlich begünstigt werden dürften. Die Ausfuhr von Rindfleisch nach Drittländern werde jedoch bereits durch die Gewährung von Ausfuhrerstattungen und Währungsausgleichsbeträgen nach der Verordnung 974/71 begünstigt. Ebenso sei der innergemeinschaftliche Handel bereits durch das Verbot der Erhebung von Ein- und Ausfuhrzöllen sowie Abgaben gleicher Wirkung begünstigt. Ihm dürften deshalb keine weiteren Vorteile im Rahmen der Aufteilung des GATT-Kontingents gewährt werden. Auch die Zuwendung von abschöpfungsbegünstigten Einfuhranrechten an Unternehmen, die diese Operationen vorgenommen hätten, könne unter den Begriff der staatlichen Beihilfe fallen, denn er umfasse nicht nur die Zahlung von Subventionen, sondern „jede Maßnahme, die die Belastung vermindert, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat".

Nach Auffassung der Firmen Will und Trawako erscheinen die neuen Aufteilungskriterien im übrigen als offen diskriminierend, da sie die im Inland erfolgende Lieferung zur Bevorratung von Seeschiffen, Luftfahrzeugen, an internationale Organisationen sowie Stationierungskräfte, die nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften der Ausfuhr nach Drittländern gleichgestellt werde, nicht berücksichtigten.

Die Firma Will ist der Meinung, die Berücksichtigung der Ausfuhren für die Beteiligung am Kontingent könne auch nicht mit der Behauptung gerechtfertigt werden, diese Ausfuhren schafften erst den für Einfuhren erforderlichen Platz auf dem Binnenmarkt. In Wirklichkeit entsprächen die von der Gemeinschaft ausgeführten Warenarten und -qualitäten keineswegs denjenigen, die aus Drittländern eingeführt würden.

Ferner widerspreche die deutsche Aufteilungsverordnung für 1980 dadurch, daß sie als Referenztatbestand nicht nur gefrorenes Rindfleisch, sondern auch frisches und gekühltes Fleisch berücksichtige, der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2956/79, wonach den einzelnen Mitgliedstaaten die Wahl des Verwaltungssystems für ihre Quoten überlassen wird, „um so eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessene Aufteilung zu gewährleisten".

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* trägt vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es zulässig, daß die Mitgliedstaaten bei der Aufteilung ihrer Quote unter den betroffenen Marktteilnehmern auch die Einfuhren berücksichtigten, die bereits in den Genuß einer Abschöpfungsbegünstigung gekommen seien (Urteil vom 13. 3. 1980, van Walsum), oder daß sie als betroffene Marktteilnehmer auch solche ansähen, die lediglich in einem räumlich begrenzten Teil des Gemeinsamen Marktes Handel trieben, oder diejenigen, die nicht einmal zu den Handelsunternehmen zählten (Urteil vom 23. 1. 1980, Grosoli). Im Hinblick auf diese Rechtsprechung spreche also nichts dagegen, daß auch der innergemeinschaftliche Handel ein zulässiges Referenzkriterium für die Aufteilung der Quote eines Gemeinschaftskontingents sei.

Jedenfalls sei davon auszugehen, daß die Verteilungsverordnung auf einer Gemeinschaftsermächtigung im GATT-Regelungsbereich beruhe. Hieran und an den Bestimmungen des EWG-Vertrags müsse sie gemessen werden. Die Regelungen der Marktorganisation seien hier nicht einschlägig. Auch könne man nicht von einer Beihilfe aus staatlichen Mitteln sprechen, da es sich um im Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehene Vergünstigungen handele, die zu Lasten der Gemeinschaft gewährt würden.

Die *Kommission* prüft lediglich die Frage der Beihilfe aus staatlichen Mitteln und nimmt zu den anderen Problemen im Rahmen der vierten Frage Stellung.

Nach dem Wortlaut von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag gälten die Bestimmungen des folgenden Abschnitts des EWG-Vertrags nur für „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen". Da es im vorliegenden Fall um die Verwaltung eines von der Gemeinschaft eröffneten Zollkontingents gehe, stehe fest, daß der daraus resultierende finanzielle Vorteil für die Wirtschaftsteilnehmer, die an diesem Kontingent beteiligt würden, nicht aus staatlichen, sondern aus Gemeinschaftsmitteln gewährt werde, da die nicht erhobene Abschöpfung zu diesen letzteren gehöre. Zwar sei der Begriff der „aus staatlichen Mitteln gewährten Beihilfe" weiter als der Begriff „staatliche Beihilfe"; auch dieser Begriff setze jedoch voraus, daß die Mittel für die Unterstützung vom Mitgliedstaat kämen. Die falsche Anwendung des Gemeinschaftsrechts — und sei es in Form der falschen Verteilung eines gemeinschaftlichen Zollkontingents — sei allein unter dem Gesichtspunkt des Verstoßes gegen die betreffenden Bestimmungen dieses Rechts zu würdigen und könne nicht als staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe angesehen werden. Wollte man eine andere Auffassung vertreten, könnte die Kommission Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht, die darauf beruhten, daß vom Gemeinschaftsrecht vorgesehene Abgaben nicht erhoben würden oder Leistungen nach dem Gemeinschaftsrecht fehlerhaft gewährt würden, nicht nur im Wege des Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag, sondern auch nach Artikel 93 EWG-Vertrag verfolgen. Dies sei sicher ausgeschlossen.

Die Kommission schlägt somit vor, die Frage dahin zu beantworten, daß die

Maßnahme eines Mitgliedstaats, die sich auf die bloße Verteilung eines Gemeinschaftszollkontingents beschränke, keine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe im Sinne der Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag darstelle.

d) Zur vierten Frage

Die *Firmen Gedelfi und Trawako* sind der Meinung, daß derjenige, der Rindfleisch in einem Mitgliedstaat kauft und alsbald in einem Drittland verkauft, nicht als „betroffener Marktteilnehmer" im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung 2956/79 anzusehen sei. Sie stützen diese Auffassung auf dieselben Argumente, die sie im Zusammenhang mit den drei ersten Fragen vorgebracht haben. Die Beteiligung der Rindfleischexporteure am Kontingent verstoße dadurch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, daß sie zur Gewährung einer Art „zusätzlicher" Erstattung führe, die mit dem Grundsatz der einheitlichen Erstattung in der ganzen Gemeinschaft unvereinbar sei und zu Markt- und Wettbewerbsstörungen zu führen drohe. Die Firma Gedelfi räumt zwar ein, daß der Begriff des „Marktteilnehmers" in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2956/79 eine weitergehende Bedeutung habe als der der „Importeure" früherer Verordnungen, bestreitet jedoch, daß dies die neue deutsche Verordnung rechtfertigen könne.

Auch die *Firma Will* ist der Auffassung, daß die letzte Frage zu verneinen sei. Der Begriff der „Marktteilnehmer' habe zweifellos eine sehr weite Bedeutung, erfahre aber durch das Eigenschaftswort „betroffen" eine wesentliche Einschränkung. Betroffen von der Eröffnung eines Gemeinschaftszollkontingents könnten nur solche Marktteilnehmer sein, die „an der Einfuhr von Rindergefrierfleisch aus Drittländern interessiert sind"; der Begriff „betroffen" [französisch: „intéressé"] sei als „an der Einfuhr interessiert" zu verstehen.

Die in den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Verteilungskriterien für die Kontingentsquote jedes Mitgliedstaats dienten dazu, dieses Interesse an einer Einfuhr zu definieren. Dies sei auf dreierlei Weise möglich:

a) anhand der früher getätigten Einfuhren von Rindergefrierfleisch;

b) durch eine gruppenweise Zusammenfassung der Bedarfsträger für eingeführtes Rindergefrierfleisch;

c) durch eine Kombination der beiden vorgenannten Kriterien.

Diese Methoden, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes alle drei zulässig seien, setzten notwendigerweise die Aufstellung von Verteilungskriterien voraus, die sachlich eine Beziehung zur Einfuhr von Rindergefrierfleisch aus Drittländern hätten.

Die Kriterien der deutschen Verordnung wendeten sich dagegen nicht an „betroffene Marktteilnehmer" im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79. Die deutsche Regelung sei deshalb geeignet, den freien Zugang zur Kontingentsmenge für tatsächlich betroffene Marktteilnehmer zu einem sehr erheblichen Teil zu blockieren. Das Vorliegen eines Interesses an der *Einfuhr* könne nämlich weder durch vorherige *Ausfuhren* noch durch eine Beteiligung am *innergemeinschaftlichen Handel*, noch durch vorherige Käufe bei der Interventionsstelle dargelegt und bewiesen werden. In Wirklichkeit schaffe die neue deutsche Regelung künstlich Einfuhrbedürfnisse bei Marktteilnehmern, die sonst keine Einfuhren vornehmen würden, und wende sich schließlich nicht an die wirklich Betroffenen, sondern bevorzuge willkürlich andere Marktteilnehmer.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist der Auffassung, „betroffener Marktteilnehmer" könne auch der-

jenige sein, der Rindfleisch in Drittländern exportiere. Zwar könnte die Einheitlichkeit der Ausfuhrerstattung innerhalb der Gemeinschaft gefährdet sein, wenn für die Ausfuhr von Rindfleisch neben der — in der gesamten Gemeinschaft gezahlten — Erstattung noch der Vorteil gewährt werde, Rindfleisch abgabenbegünstigt einzuführen; der Grund dafür sei hier aber, daß Marktordnung und GATT-Zollkontingent zwei in sich abgeschlossene Regelungsbereiche mit jeweils speziellen, voneinander unabhängigen Zielsetzungen und dementsprechend unterschiedlichen Rechtsgrundlagen darstellten.

Auch die Exporteure seien Marktpartner; ihre Leistung gehöre ebenso zum „Markt" wie der Import. Sie könnten ebenso wie die Importeure von Fleisch aus Drittländern als „betroffene Marktteilnehmer" in dem weiteren Sinne, den die Rechtsprechung des Gerichtshofes diesem Begriff verliehen habe, angesehen werden.

Hieraus sei zu folgern, daß unter dem Kreis der „betroffenen Marktteilnehmer" alle an einer Fleischeinfuhr berechtigt interessierten, Fleischhandel treibenden Firmen verstanden werden könnten, unabhängig davon, ob sie im EWG-Binnenhandel, im Export oder Import nach bzw. von Drittländern tätig seien oder ihre Geschäfte mit der Interventionsstelle tätigten.

Die *Kommission* ist der Meinung, die Aufnahme der Fleischexporteure in den Kreis der durch die Verteilung der deutschen Quote des GATT-Kontingents Begünstigten stehe nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrechts; dies gelte sowohl für die Berücksichtigung der Firmen, die in Drittländer exportierten, als auch für die Berücksichtigung der Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Ziel der neuen deutschen Regelung sei es, den Kreis der Beteiligten am Kontingent zu erweitern und den finanziellen Vorteil nicht auf einige wenige Importeure von Rindfleisch aus Drittländern zu konzentrieren. Dies stehe nicht im Widerspruch zur Verordnung Nr. 2956/79 oder sonstigem Gemeinschaftsrecht. Eine breitere Streuung der mit der Beteiligung am GATT-Kontingent verbundenen Vorteile diene also eher der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen, als daß sie den Wettbewerb innerhalb oder außerhalb des Gemeinsamen Marktes verfälsche.

Die Kommission schlägt demnach vor, die vierte Frage wie folgt zu beantworten:

„Es verstößt nicht gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates, wenn ein Mitgliedstaat bei der Aufteilung seiner Quote des gemeinschaftlichen Zollkontingents für gefrorenes Rindfleisch in beschränktem Umfang auch die Ein- und Ausfuhren von Rindfleisch in andere Mitgliedstaaten und die Ausfuhr von Rindfleisch in Drittländer berücksichtigt."

III — Mündliche Verhandlung

Die Firma Will, vertreten durch Rechtsanwalt Hans-E. Heyn, Hamburg, die Firma Trawako, vertreten durch Rechtsanwalt Klaus Landry, Hamburg, die Firma Gedelfi, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Günter Drexelius, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Jörn Sack als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 21. Mai 1982 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. Juni 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit drei Beschlüssen vom 25. Juni 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 20. Juli 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 des Rates von 20. Dezember 1979 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des Gemeinsamen Zolltarifs (ABl. L 336, S. 3) und des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Da die Fragen in den drei Vorlagebeschlüssen den gleichen Wortlaut haben, hat der Gerichtshof die drei Rechtssachen durch Beschluß vom 16. September 1981 für die Zwecke des Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2 Die Fragen werden im Rahmen von drei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung und drei deutschen Unternehmen gestellt, die gefrorenes Rindfleisch aus Drittländern einführen.

3 Durch die Verordnung Nr. 2956/79 wurde für das Jahr 1980 ein Gemeinschaftszollkontingent für gefrorenes Rindfleisch mit einem Gesamtgewicht von 50 000 t, ausgedrückt in Fleisch ohne Knochen, eröffnet. In Artikel 2 wurde diese Menge zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei die Bundesrepublik Deutschland eine Quote von 9 660 t erhielt.

4 Während in der Bundesrepublik Deutschland nach den bis 1979 geltenden Rechtsvorschriften der Zugang zu den nationalen Quoten der durch die Gemeinschaftsverordnungen eröffneten Kontingente fast ganz denjenigen Unternehmen vorbehalten war, die gewöhnlich Rindfleisch aus Drittländern einführen, wurde im Rahmen eines neuen, durch die Verordnung des Bundesministers der Finanzen vom 19. Dezember 1979 eingeführten Verteilungssystems für 1980 folgendes bestimmt:

a) Ein erster Teil von 75 % der deutschen Zollkontingentsmenge wird an die Marktteilnehmer entsprechend den von ihnen getätigten Einfuhren verteilt, wobei 85 % dieser Teilmenge Fleischeinfuhren aus Drittländern und 15 % Fleischeinfuhren aus der Gemeinschaft vorbehalten sind;

b) eine weitere Teilmenge von 15 % der Zollkontingentsmenge wird nach Ausfuhren in Länder sowohl innerhalb als auch außerhalb des Gemeinsamen Marktes verteilt;

c) eine letzte Teilmenge von 10 % der Zollkontingentsmenge wird nach Rindfleischkäufen bei der deutschen Interventionsstelle verteilt;

d) die Referenzjahre sind in allen Fällen die Jahre 1977, 1978 und 1979.

5 Die Firmen Will, Trawako und Gedelfi, die in den vergangenen Jahren als Unternehmen, die gewöhnlich gefrorenes Rindfleisch aus Drittländern einführen, an der Verteilung der deutschen Quote des Kontingents teilgenommen hatten, erhielten nach Inkrafttreten der neuen Regelung einen kleineren Teil als früher zugeteilt, da die Anzahl der Beteiligten sich erhöhte. Alle drei Unternehmen waren der Auffassung, daß dieses neue Verteilungssystem gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße; sie erhoben deshalb Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main auf Erteilung von Zollkontingentscheinen über eine größere Menge als ihnen zugestanden worden war. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof, zu dem sie nach Abweisung der Klagen in erster Instanz Berufung einlegten, hat dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Eröffnung, Aufteilung und Verwaltung eines Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II b) des Gemeinsamen Zolltarifs für das Jahr 1980 (ABl. L 336 vom 29. 12. 1979, S. 3) dahin auszulegen, daß mit ihm die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer, die sich in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften niedergelassen haben, insoweit aufgehoben ist, als es sich um die Verteilung der jeweiligen Quote des Gemeinschaftszollkontingents 1980 für gefrorenes Rindfleisch durch die einzelnen Mitgliedstaaten handelt?

2. Ist Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) dahin auszulegen, daß die generelle Gleichbehandlung aller Personen, die Waren von den nationalen Interventionsstellen kaufen, bis zur Abwicklung des einzelnen Geschäfts gewährleistet ist? Oder gestattet es diese Bestimmung, daß den Käufern von Interventionsware in einem einzelnen Mitgliedstaat nachträglich durch Beteiligung an einem Gemeinschaftszollkontingent Vorteile gewährt werden, die solche Käufer in einem anderen Mitgliedstaat nicht erlangen?

3. Ist es mit der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 vereinbar, handelt es sich insbesondere um eine aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe, wenn deutschen Importeuren, die Rindfleisch aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften importiert haben, und deutschen Exporteuren, insbesondere solchen, die Rindfleisch in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ausgeführt haben, eine Zuteilung aus dem Gemeinschaftszollkontingent 1980 für gefrorenes Rindfleisch gewährt wird?

4. Ist ‚betroffener Marktteilnehmer' im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2956/79 auch derjenige, der in einem Mitgliedstaat Rindfleisch aufkauft und dieses dann im Ausland absetzt?"

Zur ersten Frage

6 Die erste Frage geht dahin, ob Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 dadurch, daß er die Mitgliedstaaten nur verpflichtet, denjenigen betroffenen Marktteilnehmern, „die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben", den freien Zugang zu den ihnen zugeteilten Quoten zu garantieren, die Gleichbehandlung der in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ansässigen Marktteilnehmer aufhebt, indem er zwischen den Marktteilnehmern, die sich in einem Mitgliedstaat niedergelassen haben und Zugang zu der diesem Staat zugeteilten Quote des Kontingents haben, und denjenigen, die sich in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassen haben und nicht an dieser Verteilung teilnehmen können, unterscheidet.

7 Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten garantieren allen betroffenen Marktteilnehmern, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben, freien Zugang zu den ihnen zugeteilten Quoten [des Gemeinschaftszollkontingents für Rindfleisch]". In der vierten Begründungserwägung zu dieser Verordnung wird zur Erläuterung angeführt, es handele sich um eine relativ geringe Kontingentsmenge, weshalb es in diesem Fall möglich sein dürfte, eine einmalige Aufteilung auf die Mitgliedstaaten vorzusehen, ohne von dem Gemeinschaftscharakter des Zollkontingents abzuweichen, und „den einzelnen Mitgliedstaaten die Wahl des Verwaltungssystems für ihre Quoten zu überlassen, um so eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessene Aufteilung zu gewährleisten".

8 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß sich die Gemeinschaft im Jahre 1962 im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ver-

pflichtet hat, jährlich ein Gemeinschaftszollkontingent für gefrorenes Rindfleisch aus Drittländern zu eröffnen, das seit 1980 auf 50 000 t festgesetzt wurde. Diese Kontingente werden jährlich durch Verordnungen des Rates eröffnet, die die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten regeln und in nahezu gleichlautenden Vorschriften den Behörden der Mitgliedstaaten die Verwaltung der zugeteilten Quoten überlassen.

9 In seinen Urteilen vom 12. Dezember 1973 in der Rechtssache 131/73 (Grosoli, Slg. 1973, 1555) und vom 23. Januar 1980 in der Rechtssache 35/79 (Grosoli, Slg. 1980, 177) hat der Gerichtshof bereits Gelegenheit gehabt festzustellen, daß die Verwaltung der Quoten zwar den Mitgliedstaaten überlassen ist, damit sie diese nach ihren eigenen Verwaltungsvorschriften aufteilen, daß aber die in den erwähnten Verordnungen enthaltene Verweisung auf diese Vorschriften nicht so verstanden werden darf, als gehe sie über den Rahmen der technischen und verfahrensrechtlichen Regeln hinaus, welche die Einhaltung des Gesamtumfangs des Kontingents und die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Begünstigten sichern sollen.

10 Diese Auslegung, die die Grenzen der Befugnis der Mitgliedstaaten zum Erlaß von Verwaltungsmaßnahmen bestimmt, gilt auch für die Verordnung Nr. 2956/79, mit der das Zollkontingent für das Jahr 1980 mit den üblichen Klauseln hinsichtlich der Verwaltung der Quoten durch die Mitgliedstaaten eröffnet wurde.

11 Auf dieser Grundlage ist somit die Frage des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes zu beantworten. Zwar sind die Grenzen der Befugnis zur Verwaltung des Kontingents überschritten, wenn ein Mitgliedstaat Verwendungsbedingungen aufstellt, die auf wirtschaftspolitische Ziele gerichtet sind, welche in den von der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften nicht vorgesehen sind; doch hindern weder der Wortlaut oder die Ziele der Verordnung Nr. 2956/79 noch der Gemeinschaftscharakter des Zollkontingents den Mitgliedstaat daran, im Rahmen seiner Verwaltungsbefugnis den Zugang der betroffenen Marktteilnehmer zu der ihm zugeteilten Quote zu regeln. Für eine vernünftige Verwaltung dieser Quote kann es sich unter den spezifischen Bedingungen des Marktes für gefrorenes Rindfleisch im Gebiet eines Mitgliedstaats als zweckmäßig, ja sogar als notwendig erweisen, die betroffenen Marktteilnehmer in verschiedene Gruppen einzuteilen und die Gesamtmenge, die jede dieser Gruppen beanspruchen kann, vorher festzusetzen.

12 Ein derartiges Verwaltungssystem überschreitet, wie der Gerichtshof in seinem vorgenannten Urteil vom 23. Januar 1980 ausgeführt hat, nicht die Grenzen der dem jeweiligen Mitgliedstaat übertragenen Befugnis, soweit es nicht einige der betroffenen Marktteilnehmer vom Zugang zu der diesem Staat zugewiesenen Quote ausschließt und die verschiedenen Gruppen von Marktteilnehmern sowie die Gesamtmengen, zu denen diese Gruppen Zugang haben, nicht willkürlich festgelegt sind. Um diese Bedingungen zu erfüllen, kann der Mitgliedstaat gezwungen sein, auf eine Vielzahl von Kriterien zurückzugreifen.

13 Diese Kriterien, durch die eine „unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessene" Verteilung gewährleistet werden soll, können je nach der besonderen wirtschaftlichen Lage der einzelnen Staaten von einem Mitgliedstaat zum anderen verschieden sein. Folglich bezieht sich das Verbot jeglicher Diskriminierung zwischen Marktteilnehmern der Gemeinschaft, das nur für vergleichbare Situationen Gültigkeit haben kann, im vorliegenden Fall ausschließlich auf die betroffenen Marktteilnehmer, die sich im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der dieses Verwaltungssystem gewählt hat, „niedergelassen" haben.

14 Auf die erste Frage ist somit zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 dahin auszulegen ist, daß ein Verwaltungssystem für eine nationale Quote des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch, das auf einer Vielzahl von Kriterien für die Bestimmung der verschiedenen Gruppen von betroffenen Marktteilnehmern beruht, die Gleichbehandlung dieser Marktteilnehmer nicht aufhebt, wenn dieses System von den betreffenden Staaten auf „alle Marktteilnehmer, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben", angewandt wird.

Zur zweiten Frage

15 Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968, auf den sich die zweite Frage des vorlegenden Gerichts bezieht, bestimmt: „Der Absatz der von den Interventionsstellen ... aufgekauften Erzeugnisse erfolgt unter solchen Bedingungen, daß jede Marktstörung vermieden wird, daß allen gleicher Zugang zu den Waren und allen Käufern gleiche Behandlung gewährleistet wird." Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren behaupten, das neue Verteilungssystem der Bundesrepublik Deutschland für die ihr zugeteilte Quote des Gemeinschaftskontingents verletze diese Vorschrift da-

durch, daß sie den Zugang zum Kontingent in Höhe von 10 % der Gesamtmenge den Käufern von Interventionsfleisch, genauer den Käufern bei der deutschen Interventionsstelle, ermögliche.

16 Dazu tragen die Klägerinnen im Ausgangsverfahren in erster Linie vor, diese Regelung bewirke eine Marktstörung, da die Unternehmen mit Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland, die Fleisch aus der Interventionsstelle gekauft hätten, geldwerte Vorteile aus der Beteiligung am Zollkontingent erlangten, alle anderen Unternehmen mit Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat dagegen von diesen Vorteilen ausgeschlossen seien.

17 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Die deutschen Rechtsvorschriften über die Aufteilung der nationalen Quote des Kontingents bewirken keine Marktstörung; sie bilden vielmehr dadurch, daß sie den Zugang zum Kontingent erweitern, ein Hindernis für die Schaffung von Sonderstellungen, die ihrerseits geeignet sind, den Markt zu stören. Der gleichberechtigte Zugang zur Interventionsware bleibt als solcher ebenfalls unverändert. Der Umstand, daß der Käufer mit Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu seinen Konkurrenten mit Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten aus der Teilnahme am Kontingent einen zusätzlichen Vorteil ziehen könnte, ist selbst in diesem Fall eine notwendige Konsequenz der Ausgestaltung der Regelung und hat im übrigen ein Gegenstück in anderen Vorteilen, in deren Genuß die Marktteilnehmer mit Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten aufgrund der dort geltenden Aufteilungsmethoden kommen können.

18 Weiter machen die Klägerinnen im Ausgangsverfahren geltend, die deutsche Regelung verletze den Grundsatz der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer der Gemeinschaft, da die Teilnahme am Zollkontingent allein an Käufe bei der deutschen Interventionsstelle geknüpft sei.

19 Dazu ist zu bemerken, daß die Käufe bei den Interventionsstellen für Rindfleisch und die Verkäufe an sie nach Gemeinschaftsrecht allen Marktteilnehmern der Gemeinschaft zugänglich sein müssen. Es erscheint somit unzulässig, einen mit einem Gemeinschaftskontingent verbundenen wirtschaftlichen Vorteil davon abhängig zu machen, daß die Käufe bei einer bestimmten, hier der deutschen Interventionsstelle, getätigt wurden.

20 Die zweite Frage ist deshalb dahin zu beantworten, daß es nicht gegen Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 verstößt, wenn ein Mitgliedstaat bei der Verteilung seiner Quote des Gemeinschaftszollkontingents in begrenztem Umfang als Bezugsgröße auch die Käufe von bei Interventionsstellen eingelagertem Rindfleisch berücksichtigt. Es ist jedoch nicht gerechtfertigt, nur die Käufe bei einer bestimmten Interventionsstelle zu berücksichtigen.

Zur dritten Frage

21 Die dritte Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob die deutsche Regelung dadurch, daß sie deutsche Importeure, die Rindfleisch aus Mitgliedstaaten eingeführt, und deutsche Exporteure, die Rindfleisch nach Mitgliedstaaten ausgeführt haben, am Kontingent teilnehmen läßt, die Grundsätze der gemeinsamen Marktorganisationen sowie das in Artikel 92 ff. EWG-Vertrag enthaltene Verbot staatlicher Beihilfen verletzt.

22 Die Vereinbarkeit der beanstandeten Regelung mit der gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch ist besser im Rahmen der Prüfung der vierten Frage des vorlegenden Gerichts zu untersuchen. Zur angeblichen Verletzung des Verbots staatlicher Beihilfen ist festzustellen, daß die Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art" betreffen. Der finanzielle Vorteil, den die Marktteilnehmer aus ihrer Beteiligung an dem Kontingent ziehen, wird jedoch nicht aus staatlichen, sondern aus Gemeinschaftsmitteln gewährt, da die nicht erhobene Abschöpfung zu diesen letzteren gehört. Zwar ist der Begriff „aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen" weiter als der Begriff „staatliche Beihilfen"; auch dieser Begriff setzt jedoch voraus, daß die Mittel für die Beihilfe vom Mitgliedstaat kommen.

23 Die möglicherweise unrichtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts, sei es auch in Form einer unrichtigen Aufteilung eines Zollkontingents, kann somit nur unter dem Gesichtspunkt der Verletzung der einschlägigen Vorschriften dieses Rechts beurteilt werden; sie ist dagegen nicht als staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe anzusehen.

24 Die dritte Frage ist deshalb dahin zu beantworten, daß die Maßnahmen eines Mitgliedstaats, die sich auf die bloße Verteilung eines Gemeinschaftszollkon-

tingents beschränken, keine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe im Sinne der Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag darstellen.

Zur vierten Frage

25 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, was unter dem Begriff „betroffener Marktteilnehmer" in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 zu verstehen ist und ob die Marktteilnehmer, die am innergemeinschaftlichen Handelsverkehr teilnehmen oder Ausfuhren in Länder außerhalb des Gemeinsamen Marktes vornehmen, unter diesen Begriff fallen.

26 Der Gerichtshof hat in seinem vorgenannten Urteil vom 23. Januar 1980 bereits ausgeführt, daß der seit der Verordnung Nr. 2861/77 in allen einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen verwendete Begriff der betroffenen Marktteilnehmer eine weitergehende Bedeutung hat als der der betroffenen „Importeure" in den früheren Verordnungen. Zwar dürften die gewohnheitsmäßigen Importeure von gefrorenem Rindfleisch nicht vom Zugang zu der nationalen Quote des Kontingents ausgeschlossen werden, „doch sind sie nicht zwangsläufig die einzigen Marktteilnehmer, die an der Einfuhr von Fleisch zu günstigen Bedingungen interessiert sind".

27 Das Interesse an einer Beteiligung an dem Kontingent besteht bei allen Marktteilnehmern, die Rindfleisch en gros einkaufen, sei es um es als Händler weiterzuverkaufen, um es in einem Verarbeitungsbetrieb zu verwenden oder um es unmittelbar zu verbrauchen. Das Interesse, auf das die genannte Vorschrift abzielt, ist somit ein gegenwärtiges Interesse.

28 Wenn auch frühere Geschäftsabschlüsse ein brauchbares Indiz dafür sind, daß ein Interesse des Marktteilnehmers tatsächlich besteht, und sowohl im Hinblick auf die Aufrechterhaltung bestehender Handelsströme berücksichtigt werden müssen als auch um zu verhindern, daß die Teilnahme am Kontingent zu einer bloßen finanziellen Spekulation wird, können sie dennoch nicht als ausschließlicher und ausreichender Beweis für dieses Interesse angesehen werden.

29 So gesehen steht die Aufnahme der Fleischexporteure in den Kreis der durch die Verteilung der deutschen Quote des GATT-Kontingents Begünstigten nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht; dies gilt sowohl für die Be-

rücksichtigung der Firmen, die in Drittländer exportieren, als auch für die Berücksichtigung der Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Diese Erwägungen treffen auch auf die Marktteilnehmer zu, die Rindfleisch aus Mitgliedstaaten eingeführt haben.

30 Zweck der neuen deutschen Regelung ist es nämlich, den Kreis der Beteiligten am Kontingent zu erweitern und den finanziellen Vorteil nicht auf einige wenige Importeure von Rindfleisch aus Drittländern zu konzentrieren. Dies steht nicht im Widerspruch zur Verordnung Nr. 2956/79 oder zu sonstigem Gemeinschaftsrecht. Eine breitere Streuung der mit der Beteiligung am GATT-Kontingent verbundenen Vorteile dient eher der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen, als daß sie den Wettbewerb innerhalb oder außerhalb des Gemeinsamen Marktes verfälscht.

31 Die vierte Frage ist somit dahin zu beantworten, daß es nicht gegen die Verordnung Nr. 2956/79 des Rates verstößt, wenn ein Mitgliedstaat bei der Aufteilung seiner Quote des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch auch die Ein- und Ausfuhren von Rindfleisch in andere Mitgliedstaaten und die Ausfuhr von Rindfleisch in Drittländer berücksichtigt.

Kosten

32 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluß vom 25. Juni 1981 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2956/79 des Rates vom 20. Dezember 1979 ist dahin auszulegen, daß ein Verwaltungssystem

für eine nationale Quote des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch, das auf einer Vielzahl von Kriterien für die Bestimmung der verschiedenen Gruppen von betroffenen Marktteilnehmern beruht, die Gleichbehandlung dieser Marktteilnehmer nicht aufhebt, wenn dieses System von den betreffenden Staaten auf „alle Marktteilnehmer, die sich in ihrem Gebiet niedergelassen haben", angewandt wird.

2. Es verstößt nicht gegen Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968, wenn ein Mitgliedstaat bei der Verteilung seiner Quote des Gemeinschaftszollkontingents in begrenztem Umfang als Bezugsgröße auch die Käufe von bei Interventionsstellen eingelagertem Rindfleisch berücksichtigt. Es ist jedoch nicht gerechtfertigt, nur die Käufe bei einer bestimmten Interventionsstelle zu berücksichtigen.

3. Die Maßnahmen eines Mitgliedstaats, die sich auf die bloße Verteilung eines Gemeinschaftszollkontingents beschränken, stellen keine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe im Sinne der Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag dar.

4. Es verstößt nicht gegen die Verordnung Nr. 2956/79 des Rates, wenn ein Mitgliedstaat bei der Aufteilung seiner Quote des Gemeinschaftszollkontingents für gefrorenes Rindfleisch auch die Ein- und Ausfuhren von Rindfleisch in andere Mitgliedstaaten und die Ausfuhr von Rindfleisch in Drittländer berücksichtigt.

Mertens de Wilmars Everling Chloros

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Oktober 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars