SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. MAI 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Wie uns schon aus anderen Verfahren bekannt ist, wurde die Deutsche Mark mit Wirkung vom 27. Oktober 1969 gegenüber der bis dahin geltenden offiziellen Parität aufgewertet. Da die europäischen Agrarpreise an Rechnungseinheiten gebunden sind, mußte diese Währungsmaßnahme — bei unverändertem Wert der Rechnungseinheit — Einkommensverluste für die deutsche Landwirtschaft mit sich bringen: Tatsächlich wurden die Nettoerlöse in Deutscher Mark für Marktordnungsprodukte um rund 9 % vermindert.

Mit dieser Situation befaßte sich der Rat auf seiner Sitzung vom 27. Oktober 1969. Er lehnte — weil damit ein Preisanstieg in anderen Mitgliedstaaten und Produktionsanreize verbunden gewesen wären — eine Änderung der Rechnungseinheit ab, ebenso aber auch die Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen, die die Bundesrepublik Deutschland begehrt hatte. Beschlossen wurde vielmehr die Gewährung von Beihilfen, die überwiegend von der Bundesrepublik Deutschland finanziert werden sollten. Lediglich bis zu ihrem Inkrafttreten wurde die Bundesrepublik Deutschland ermächtigt, die Interventions- und Ankaufspreise zu erhöhen und ein System von Einfuhrabgaben und Ausfuhrsubventionen anzuwenden. Auf diese Weise war für die Aufrechterhaltung des bestehenden Preisniveaus bis zum 31. Dezember 1969 gesorgt.

Hinsichtlich der Beihilfegewährung, mit der die Einkommensverluste ausgeglichen werden sollten, erging am 9. Dezember 1969 die Ratsverordnung Nr. 2464/69 „über die auf dem Agrarsektor infolge der Aufwertung der Deutschen Mark zu treffenden Maßnahmen" (ABl. L 312 vom 12. Dezember 1969, S. 4). Sie enthielt die Ermächtigung zur Gewährung von Beihilfen an deutsche landwirtschaftliche Erzeuger ab 1. Januar 1970. Dabei war festgelegt, daß die Beihilfen für jedes Haushaltsjahr der Jahre 1970 bis 1973 den Betrag von 1,7 Milliarden DM erreichen dürften und daß sich die Gemeinschaft, nämlich der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds, in bestimmter Weise an der Finanzierung beteiligen würde. Im einzelnen bestimmte Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung:

„Die Beihilfen können in Form einer direkten Beihilfe an den landwirtschaftlichen Erzeuger gewährt werden, sofern sie nicht nach Maßgabe des Preises oder der Menge des Erzeugnisses bestimmt wird.

Diese Beihilfe kann teilweise in Form eines Vorschusses gewährt werden, den der landwirtschaftliche Erzeuger beim Verkauf seiner Erzeugnisse erhält und der höchstens 3 v. H. des Verkaufspreises betragen darf; die Beihilfe kann entweder vom Käufer oder von einer von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden bestimmten Stelle gezahlt werden."

Diese Maßnahme wurde durch — nicht veröffentlichte — Ratsentscheidung vom 21. Januar 1974 verlängert, deren Artikel 1 bestimmte:

„Die Bundesrepublik Deutschland wird zeitweilig ermächtigt, den landwirtschaftlichen Erzeugern eine Beihilfe in Form eines Ausgleichs zu gewähren, den der landwirtschaftliche Erzeuger beim Verkauf seiner Erzeugnisse erhält und der höchstens 3 % des Verkaufspreises betragen darf; diese Beihilfe wird entweder vom Käufer oder von einer von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden bestimmten Stelle gezahlt.

..."

Aufgrund der erwähnten Verordnung erging am 23. Dezember 1969 das deutsche „Gesetz über einen Ausgleich für Folgen der Aufwertung der Deutschen Mark auf dem Gebiet der Landwirtschaft (Aufwertungsausgleichgesetz)". Es sah in Artikel 4 vor, daß landwirtschaftliche Betriebe im Sinne des § 24 Absatz 2 des Umsatzsteuergesetzes die Umsatzsteuer um 3 % kürzen können. Als land- und forstwirtschaftliche Betriebe gelten nach § 24 Absatz 2 Nummer 2 des Umsatzsteuergesetzes vom 29. Mai 1967 „Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe, soweit ihre Tierbestände nach § 51 und § 51a des Bewertungsgesetzes zur landwirtschaftlichen Nutzung ... gehören". § 51 Absatz 1 des genannten Bewertungsgesetzes bestimmt:

„Tierbestände gehören in vollem Umfang zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn im Wirtschaftsjahr

für die ersten 20 Hektar nicht mehr als 10 Vieheinheiten,

für die nächsten 10 Hektar nicht mehr als 7 Vieheinheiten,

für die nächsten 10 Hektar nicht mehr als 3 Vieheinheiten

und für die weitere Fläche nicht mehr als 1,5 Vieheinheiten je Hektar der vom Inhaber des Betriebes regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt oder gehalten werden. Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen."

Nach diesen deutschen Vorschriften kam die Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht in den Genuß des Aufwertungsausgleichs. Sie betreibt zwar — neben der Herstellung von Futtermitteln — eine Kälbermast mit dem von ihr hergestellten Milchaustauschfutter. Dies geschieht aber ohne landwirtschaftliche Nutzfläche in der Weise, daß die Klägerin Kälber kauft, sie aufgrund von Lohnmastverträgen, die sie mit Landwirten abschließt, großziehen läßt und dann nach vier Monaten an die Schlachtbetriebe veräußert. Sie wird deshalb als Gewerbebetrieb besteuert, und aus diesem Grunde wurde ihr in der Steuererklärung für das Jahr 1974 gestellter Antrag auf Beihilfe in Höhe von 3 % des Umsatzes, der mit Mastkälbern erzielt wurde, vom Finanzamt abgelehnt.

Die Klägerin hat daher nach erfolglosem Einspruchsverfahren das Finanzgericht Münster angerufen.

Nach ihrer Auffassung ist das Aufwertungsausgleichsgesetz nicht mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren. Letzteres unterscheide nicht zwischen landwirtschaftlichen und gewerblichen Tierhaltern; namentlich enthalte die hier interessierende Marktordnung für Rindfleisch (Verordnung Nr. 805/68, ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 24) eine Garantie für alle Erzeuger. Dementsprechend und weil sie gleichermaßen von der Aufwertung betroffen gewesen seien, schließe der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" in der Verordnung Nr. 2464/69 auch die gewerblichen Tierhalter ein. Der einengende Gebrauch, den die Bundesrepublik Deutschland von der Ermächtigung gemacht habe, sei zudem unter den Gesichtspunkten des Artikels 40 (Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Erzeugern) sowie — da der innergemeinschaftliche Handel durch Wettbewerbsverzerrungen behindert werde — des Verbotes der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zu beanstanden.

Dieser Auffassung tritt das beklagte Finanzamt entgegen. Nach seiner Ansicht ist wichtig, daß die Verordnung Nr. 2464/69 nur eine Ermächtigung enthält, also einen Rahmen setzt, innerhalb dessen dem deutschen Gesetzgeber ein Ermessensspielraum zustand. Von einer Verletzung des Diskriminierungsverbotes könne nicht die Rede sein, einmal, weil das differenzierende Merkmal nicht an die Staatsangehörigkeit anknüpfe, zum anderen, weil gewerbliche Betriebe sich leichter an geänderte Marktbedingungen und Kostenverhältnisse anpassen könnten. Ebensowenig könne von

einem Verstoß gegen das Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gesprochen werden; denn dieses Verbot erfasse in der Regel nur den Zutritt ausländischer Erzeugnisse zum Inlandsmarkt, der im vorliegenden Fall keine Rolle spiele.

Das Finanzgericht setzte durch Beschluß vom 26. September 1977 das Verfahren aus und legte nach Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Umfaßt der gemeinschaftsrechtliche Begriff „landwirtschaftlicher Erzeuger" in Artikel 1 Absatz 1 und 3 Verordnung (EWG) Nr. 2464/69 auch den gewerblichen Tierzüchter/Tierhalter im Sinne des deutschen Steuerrechts?

   Bei Bejahung dieser Vorfrage:

2. Sind Artikel 39, 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, Artikel 1 Verordnung (EWG) 2464/69 des Rates und etwaige sonstige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechtes dahin auszulegen, daß sie dem EWG-Mitglied Bundesrepublik Deutschland als Adressatin der Verordnung (EWG) 2464/69 verbieten, im Falle der Gewährung von zum Zwecke des Aufwertungsausgleichs für landwirtschaftliche Marktordnungserzeugnisse gezahlten direkten Beihilfen einzelne Gruppen landwirtschaftlicher Erzeuger — hier die *gewerblichen* Tierhalter und Tierzüchter im Sinne des deutschen Steuerrechts — von der Beihilfegewährung auszuschließen?
3. Ist dieses Verbot im innerstaatlichen Bereich unmittelbar in der Weise anwendbar, daß sich der einzelne Marktbürger von den nationalen Gerichten darauf berufen kann?

Dazu nehme ich wie folgt Stellung:

1. Aus der Schilderung des Sachverhalts ergibt sich, daß die Verordnung Nr. 2464/69 nur bis zum Jahre 1973 einschließlich gegolten hat. Der im Ausgangsverfahren zu behandelnde Antrag auf Steuerkürzung bezog sich dagegen auf das Jahr 1974. Für diesen Antrag ist daher — was das Gemeinschaftsrecht anlangt — in erster Linie die Ratsentscheidung vom 21. Januar 1974 maßgebend. Darauf sind die gestellten Fragen folglich vor allem zu beziehen. Die Aufgabe des Gerichtshofs erfährt auf diese Weise allerdings keine entscheidende Veränderung. Auch in der erwähnten Entscheidung wird nämlich der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" verwendet. Außerdem ist klar, daß die Entscheidung, die aufgrund des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2464/69 ergangen ist, im wesentlichen deren zeitlichen Anwendungsbereich verlängern sollte und daß deshalb der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" die gleiche Tragweite besitzt wie in der Verordnung Nr. 2464/69.

2. Was die Auslegung des zitierten Begriffs angeht, so betont die Klägerin vorweg, aus der Verwendung des Wortes „deutsch" in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2464/69 dürfe nicht etwa geschlossen werden, daß damit auf deutsches Recht verwiesen werde. Dieses Adjektiv diene in Wahrheit nur zur Umschreibung des territorialen Anwendungsbereichs der Verordnung; im übrigen aber müsse davon ausgegangen werden, daß der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" einen gemeinschaftsrechtlichen Inhalt besitze.

Dem kann meines Erachtens vorbehaltlos zugestimmt werden. Insofern ist wichtig, daß sich die Verordnung auf Artikel 42 und 43 des EWG-Vertrags stützt, daß es sich also um eine Maßnahme im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik handelt. Auch kann auf Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung hingewiesen werden, wonach der Rat nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages unter Berücksichtigung der Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik geeignete Maßnahmen beschließt. Schließlich ist es von Interesse, daß sich die Gemeinschaft an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt.

Zu der Frage, welchen Inhalt der gemeinschaftsrechtliche Begriff, für den es an einer ausdrücklichen Definition in der Verordnung fehlt, hat, meint die Klägerin sodann, die Verordnung gehe von dem Begriff aus, der dem Vertrag zugrunde liege. Sie nimmt dafür Bezug auf eine Reihe von Vertragsartikeln (37 Abs. 4, 40, 42, 43 und 45) und folgert daraus, der in ihnen verwendete Begriff „Erzeuger" sei dahin zu verstehen, daß er jeden erfasse, der landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne des Artikels 38 und des Anhangs II zum Vertrag herstelle. Auf die Art der Herstellung — im Rahmen eines typischen landwirtschaftlichen Betriebes oder eines Gewerbebetriebes — komme es danach nicht an, und deshalb müsse auch angenommen werden, daß eine derartige Unterscheidung, für die es zudem an gemeinschaftsrechtlichen Kriterien fehle, für die Verordnung Nr. 2464/69 gleichfalls nicht von Bedeutung sei.

Meines Erachtens — und hier teile ich die Auffassung der Kommission — ist diese Überlegung nicht überzeugungskräftig.

Einmal taucht in den angeführten Artikeln des Vertrages der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger", der ja in der Verordnung verwendet wird, nicht auf. Im Vertrag ist die Rede — so Artikel 42 — von der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse. In Artikel 37 Absatz 4 und Artikel 43 wird von den „betreffenden Erzeugern" gesprochen, womit auf landwirtschaftliche Erzeugnisse, deren Absatz durch staatliche Handelsmonopole erleichtert wird (Art. 37 Abs. 4), oder auf nationale Marktordnungen für bestimmte Erzeugnisse (Art. 43) Bezug genommen wird. Wir finden hier — wie in Artikel 40 im Zusammenhang mit dem für die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geltenden Diskriminierungsverbot — einfach den Begriff „Erzeuger", und wir finden — wie in Artikel 45 — die Termini ‚einheimischer Erzeuger', denen nationale Bestimmungen den Absatz gewährleisten, oder „Erzeuger in der Gemeinschaft", für die Diskriminierungen zu beseitigen sind.

Zum anderen erinnere ich daran, daß ich in den Schlußanträgen der Rechtssache 85/77 (Società Santa Anna Azienda Avicola/Istituto Nazionale della Previdenza Sociale und Servizio Contributi Agricoli Unificati, Schlußanträge vom 31. Januar 1978, Urteil vom 28. Februar 1978) es für erwägenswert gehalten habe, aus einigen, den Artikeln 38, 39 und 42 zu entnehmenden Elementen darauf zu schließen, von welchem Begriff „landwirtschaftlicher Betrieb" der Vertrag ausgeht. Dem und der Meinung, es komme auf die Herstellung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Sinne des Artikels 38 an, ist der Gerichtshof aber nicht gefolgt. Im Urteil der Rechtssache 85/77 wird festgestellt, der Vertrag enthalte keine Definition der Begriffe „Landwirtschaft" und „landwirtschaftlicher Betrieb". Es sei vielmehr Sache der Gemeinschaftsorgane, jeweils für die Zwecke besonderer Regelungen eine Definition auszuarbeiten, wobei es im besonderen auf die mit der Regelung verfolgten Ziele ankomme.

Die aufgeworfene Frage kann deshalb zutreffend nur beantwortet werden, indem versucht wird, aus Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 2464/69 zu ermitteln, was mit dem Ausdruck „landwirtschaftliche Erzeuger" gemeint ist. Bei Anwendung der geschilderten Methode kam die Kommission zu der Auffassung, der zitierte Begriff erfasse nicht die gewerblichen Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte. Diesem Standpunkt wird man sich wohl — wenn ich das gleich sagen darf — anschließen müssen.

Ganz klar spricht dafür die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Dazu habe ich schon erwähnt, daß von deutscher Seite ursprünglich ein Grenzausgleich, also eine produktbezogene Maßnahme angestrebt worden war. Dazu konnte man sich nicht entschließen, sondern

nur zu der weniger weitreichenden Maßnahme der Beihilfegewährung. Damit ist aber auch — gemäß dem Grundsatz, vom allgemeinen Vertragsrecht abweichende Regelungen eng zu interpretieren — Anlaß gegeben, den für die Beihilfegewährung entscheidenden Begriff „landwirtschaftlicher Erzeuger" in einem engen Sinn zu verstehen. Bei den Beratungen ist zudem nicht nur klargeworden, daß bei der Berechnung der Einkommensverluste, von denen in der Verordnung die Rede ist, nur an die eigentlichen landwirtschaftlichen Betriebe gedacht war. Es wurde sogar ausdrücklich klargestellt, daß die Beihilfegewährung auf landwirtschaftliche Betriebe im Sinne des deutschen Steuerrechts zu beschränken sei. Dazu verweise ich auf das uns vorgelegte Ratsprotokoll über die Sitzung vom 9. Dezember 1969. In ihm findet sich eine entsprechende deutliche Erklärung des damaligen Kommissionsmitglieds Mansholt; auf dieser Grundlage erfolgte unmittelbar danach die Zustimmung der Ratsmitglieder.

Wichtig ist aber auch, daß, weil nach der von der Klägerin angezogenen Rechtsprechung intern gebliebene Vorbehalte und Erklärungen — die Protokolle des Rates werden nicht veröffentlicht — für sich allein die Auslegung nicht bestimmen können, die gekennzeichnete Einschränkung in ausreichender Weise in der Verordnung selbst zum Ausdruck kommt. Insofern ist von Interesse, daß sie, anders als der Vertrag, in dem von der *Erzeugung* landwirtschaftlicher Produkte gesprochen, der Akzent also auf die Erzeugnisse gelegt wird, den Terminus *„landwirtschaftlicher Erzeuger"* verwendet. Tatsächlich läßt der Gebrauch des Adjektivs „landwirtschaftlich" an die typisch landwirtschaftliche Erzeugung denken, und darauf dürfte auch die Tatsache hinweisen, daß in Artikel 3 der Verordnung von der deutschen Landwirtschaft die Rede ist.

Desgleichen erscheint mir bedeutsam, daß in der Begründung der Verordnung davon gesprochen wird, die Fortführung der Beihilfen könne durch sozial- und strukturpolitische Maßnahmen gesichert werden. Dabei läßt das erste Element — sozialpolitische Maßnahmen — die soziale Note des Aufwertungsausgleichs deutlich werden: Er soll Einkommensbrüche für Bevölkerungsteile abmildern, die überwiegend kleinbäuerlich oder mittelständisch organisiert sind und sich der Währungsentwicklung nur langsam anpassen können. Ferner läßt sich auf die Stellungnahme des Parlaments hinweisen, auf die gleichfalls in der Begründung der Verordnung Bezug genommen wird. Sie wurde durch den von Herrn Vredeling im Namen des Landwirtschaftsausschusses erstatteten Bericht (Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1969 bis 1970, Dokument 165) vorbereitet. Wenn in ihm von der Erhöhung der Kaufkraft des Einkommens der deutschen *Landwirte* und von der Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der deutschen *Landwirte* die Rede ist, so ist dies meines Erachtens ebenso von Interesse wie der Umstand, daß in der Entschließung des Parlaments (ABl. 1969 C 160, S. 37 ff.) die Begriffe „deutsche Landwirtschaft" und „Landwirte" verwendet werden und auf die soziale und wirtschaftliche Lage der deutschen Landwirtschaft hingewiesen wird.

Schließlich ist auch der Zweck der Regelung, wie er in der Begründung deutlich wird, von Interesse. Danach geht es um den Ausgleich von Einkommensverlusten der deutschen Landwirtschaft, die genau beziffert werden. Bei ihrer Ermittlung spielten selbstverständlich auch die positiven Auswirkungen der Aufwertung — Verbilligung importierter Futter- und Betriebsmittel — eine Rolle. Sicher ist aber, daß dies bei gewerblichen Tierhaltern, die nur zugekaufte Futtermittel und Ausgangsprodukte verwenden, sehr viel stärker ins Gewicht fällt als bei Landwirten, die in erster Linie ihre eigenen Erzeugnisse verwenden. Bei den gewerblichen Tierhaltern waren also —

dies anzunehmen berechtigt eine globale Betrachtung — die Aufwertungsverluste wegen ihrer andersartigen Struktur und ihrer größeren Flexibilität weniger gravierend; hier lag keine so ausgeprägte Notsituation vor, daß ihre Einbeziehung in die Ausgleichsregelung unabweisbar erscheinen mußte.

Aus allen diesen Gründen meine ich, daß der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" in der Verordnung Nr. 2464/69 und in der Entscheidung des Rates vom 21. Januar 1974 nur dahin interpretiert werden kann, daß von ihm gewerbliche Erzeuger nicht erfaßt werden. Daran allein haben wir uns im vorliegenden Fall zu halten. Dagegen kann — ohne genaue Kenntnis aller Einzelheiten des Falles — dem Umstand jetzt keine Bedeutung zugemessen werden, daß eine ähnliche, in einer Ratsverordnung vom 19. November 1973 enthaltene Ermächtigung zugunsten der Niederlande dort offenbar — wie sich einem Gesetz vom 19. Dezember 1973 und einem Erlaß vom 7. Dezember 1973 entnehmen läßt — dahin ausgelegt wurde, daß auch gewerbliche Produzenten in den Genuß von Beihilfen kamen.

3. In Anbetracht dieses Ergebnisses könnte die Untersuchung der weiteren gestellten Fragen überflüssig erscheinen, wurden sie doch nur aufgeworfen für den Fall der Bejahung der ersten Frage, also einer Beantwortung dahin, daß auch gewerbliche Tierhalter als landwirtschaftliche Erzeuger im Sinne der Verordnung zu gelten hätten. Ich möchte aber die Prüfung der übrigen Fragen unter zwei Gesichtspunkten fortführen:

— Die übrigen Fragen können auf die Verordnung Nr. 2464/69 und die Ratsentscheidung vom Januar 1974 bezogen werden. Danach wäre zu überlegen, ob die Artikel 39 und 40 Absatz 3 des EWG-Vertrags oder sonstige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts die von mir vorgeschlagene einschränkende Auslegung des Begriffs „landwirtschaftliche Erzeuger" in den beiden Akten des Rates unzulässig erscheinen lassen.

— Es kann zum anderen — falls man davon ausgeht, daß der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" die von der Klägerin für richtig gehaltene Tragweite hat — der Frage nachgegangen werden, ob es der Adressatin der Ermächtigung, der Bundesrepublik Deutschland, aus verschiedenen Gründen des Gemeinschaftsrechts verboten gewesen sei, von der Ermächtigung einen engeren Gebrauch zu machen.

Dies ergibt folgende Überlegungen:

a) Was zunächst die Frage nach der Gültigkeit der Akte des Rates anlangt, so geht es um das Problem, ob bei der Eingrenzung der Ermächtigung, wie ich sie vorhin dargestellt habe, das Verbot des Artikels 40 Absatz 3 mißachtet worden sei, nach dem Diskriminierungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen seien.

Diese Überlegung trifft jedoch selbst dann nicht zu, wenn man, was vertretbar erscheint, davon ausgeht, daß Artikel 40 auch auf die Ungleichbehandlung von Erzeugern innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats anzuwenden ist. Artikel 40 schreibt nichts anderes vor, als daß gleiche oder vergleichbare Sachverhalte nicht ungleich behandelt werden dürfen, wenn nicht objektive sachliche Gründe dafür sprechen. Im vorliegenden Fall fehlt es aber an der Vergleichbarkeit der Sachverhalte; zumindest ist anzuerkennen, daß vernünftige sachliche Gründe für eine Differenzierung vorlagen.

Wesentlich ist vor allem, daß die gewerblichen Tierhalter von der Aufwertung weniger betroffen waren, weil sie sich durch die Verwendung importierter verbilligter Futtermittel und Ausgangsprodukte Vorteile verschaffen konnten. Dies trifft in erheblich geringerem Umfang zu für Landwirte, die den Boden bewirtschaften, die also Futtermittel zu-

mindest teilweise aus eigener Erzeugung verwenden und daher weniger auf verbilligte Importwaren ausweichen konnten. Daß dies bei der Kälberzucht nicht gleichermaßen gelten soll — die Klägerin machte dazu geltend, auch landwirtschaftliche Mäster kauften Kälber und Futtermittel, die landwirtschaftliche Nutzfläche sei also ohne Bedeutung—, leuchtet mir nicht ohne weiteres ein, da anzunehmen ist, daß kleinere Bauern zum Teil andere Methoden anwenden, nämlich eigene Kälber aufziehen und dafür von ihnen selbst erzeugte Futtermittel verwenden. In jedem Falle aber wäre — die Richtigkeit der klägerischen These unterstellt — zu bedenken, daß es sich wegen des bevorstehenden Ablaufs der Übergangszeit um eine eilbedürftige Maßnahme handelte und daß bei ihrem Erlaß — Erfahrungen lagen noch nicht vor — grobe, schematische Lösungen unter Vernachlässigung der Besonderheiten einzelner Produktionsarten nicht auszuschließen waren.

Wichtig ist zudem — auch darauf hat die Kommission mit Recht hingewiesen —, daß gewerbliche Betriebe aus anderen Gründen begünstigt waren. Dabei sollte nicht einmal so sehr an den Umstand gedacht werden, daß die Klägerin als Herstellerin von Futtermitteln einen Wettbewerbsvorteil aus der Einsparung der Handelsspanne zog. Es reicht aus, darauf hinzuweisen, daß bei Erzeugern ihres Zuschnitts die Tierhaltung häufig nur einen Teil der Existenz ausmacht und daß sie diese zusätzliche Einkommensquelle leichter ausbauen oder zurückdrängen können als Landwirte, in der Ausrichtung ihrer Tätigkeit also wesentlich flexibler sind.

Ich habe keinen Zweifel, daß solche Gesichtspunkte im Rahmen einer Beihilferegelung, bei der strenge Maßstäbe bezüglich Zulässigkeit und Tragweite gelten, mit Recht berücksichtigt wurden und daß somit der Vorwurf der Mißachtung des Gleichbehandlungsgebotes unbegründet ist.

b) Als weiterer Gesichtspunkt ist von der Klägerin in diesem Zusammenhang angeführt worden, daß nicht die Ziele und das Funktionieren gemeinsamer Marktorganisationen — hier der Marktorganisation für Rindfleisch (Verordnung Nr. 805/68) — in Gefahr gebracht werden dürften und daß der Artikel 40 des EWG-Vertrags zu beachten sei, nach dem eine gemeinsame Preispolitik auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen müsse.

Hieran kann man jedoch in bezug auf Handlungen der Gemeinschaftsorgane schon deswegen zweifeln, weil in der Rechtsprechung derartige Überlegungen bisher immer nur im Hinblick auf mitgliedstaatliche Maßnahmen angestellt worden sind. Ich verweise dazu auf die Urteile der Rechtssachen 60/75 (Carmine Antonio Russo/Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), Urteil vom 22. Januar 1976, Slg. 1976, 45 — Nichtbeeinflussung der Marktbedingungen durch nationale Maßnahmen), 65/75 (Riccardo Tasca, Urteil vom 26. Februar 1976, Slg. 1976, 291 — Festsetzung nationaler Höchstverkaufspreise) und 77/76 (Firma Gebr. Cucchi/Avez S.p.A., Urteil vom 25. Mai 1977, Slg. 1977, 987 — nationale Eingriffe in den Preisbildungsmechanismus).

Außerdem ist in Wahrheit das Prinzip gemeinsamer Preise und der Beibehaltung einheitlicher Berechnungsgrundlagen, wie sie sich aus der gemeinsamen Marktorganisation ergeben, nicht berührt worden. Die genehmigte Regelung sollte lediglich dafür sorgen, daß die sich aus der neuen DM-Parität ergebenden Einkommenseinbußen bei den am meisten Betroffenen — den Landwirten mit Bodennutzung — abgemildert wurden.

Die von der Klägerin angeführten Gründe berechtigen also nicht dazu, die Gültigkeit der Ratsakte ernsthaft in Zweifel zu ziehen. Allenfalls könnte

man im Hinblick auf die von der Kommission dargestellte Entwicklung der Marktpreise für Kälber, die einer Intervention nicht unterliegen, fragen, ob ein Aufwertungsausgleich insofern im Jahre 1974 überhaupt noch berechtigt war, was jedoch dem Anliegen der Klägerin, die Ausgleichszahlungen auch für sich selbst beansprucht, nicht zum Erfolg verhelfen würde.

c) Danach ist nur noch zu prüfen, ob die Bundesrepublik Deutschland — wollte man die Gemeinschaftsermächtigung auf landwirtschaftliche Erzeuger unter Einschluß der gewerblichen Erzeuger beziehen — bei dem einengenden Gebrauch, den sie von der Ermächtigung gemacht hat, irgendwelche Gemeinschaftsbestimmungen mißachtet haben könnte. Dazu bedarf es keiner langen Ausführungen.

— So ist meines Erachtens entscheidend auf den Umstand abzustellen, daß es sich um eine *Ermächtigung* handelte, die Gemeinschaftsorgane also einen Rahmen gezogen hatten, innerhalb dessen von den gemeinsamen Regeln abgewichen werden konnte. Daraus kann man unbedenklich folgern, daß aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts nichts dagegen einzuwenden war, daß dieser Rahmen nicht voll ausgeschöpft wurde, ja sogar, daß eine gewisse Verpflichtung bestand — weil es sich um Abweichungen von den gemeinschaftlichen Regeln handelte —, von der Ermächtigung nur dort, wo eine echte Notwendigkeit bestand, Gebrauch zu machen.

— Geht man davon aus, daß ein Mitgliedstaat beim Erlaß von Maßnahmen, die sich im Bereich gemeinsamer Marktordnungen auswirken, sowie bei der Durchführung agrarpolitischer Gemeinschaftsmaßnahmen an das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 gebunden ist — ich verweise dazu auf das Urteil der Rechtssache 51/74 (P. J. van der Hulst's Zonen/Produktschap voor Siergewassen, Urteil vom 23. Januar 1975, Slg. 1975, 79) und auf meine Schlußanträge zu der Rechtssache 52/76 (Luigi Benedetti/Munari F.lli s.a.s., Urteil vom 3. Februar 1977, Slg. 1977, 163) —, so gilt in bezug auf eine staatliche Differenzierung innerhalb des Gemeinschaftsrahmens das gleiche wie zu der vorhin behandelten Frage, ob die Ratsverordnung bei Verwendung eines engen Begriffes des landwirtschaftlichen Erzeugers gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen haben könnte. Solche Differenzierungen müssen als unbedenklich angesehen werden, wenn sich dafür sachliche Gründe, wie ich sie gleichfalls vorhin aufgezeigt habe, anführen lassen.

— Endlich kann auch, was die angebliche Gefährdung der Ziele und des Funktionierens der Gemeinsamen Marktordnung angeht, im wesentlichen auf das bereits Ausgeführte verwiesen werden. Sollte angenommen werden, daß Abweichungen von gemeinsamen Preismechanismen oder anderen Marktordnungsprinzipien vorliegen — die Klägerin bezieht sich hier unter anderem auf die Prämienregelung für die Milchkuhumstellung und die erwünschte Verfütterung von Milcherzeugnissen an Kälber —, so wären diese grundsätzlich durch die Gemeinschaftsmaßnahme gedeckt. Angebliche Wettbewerbsverzerrungen fielen dagegen allein unter das Diskriminierungsverbot, zu dem alles Notwendige schon gesagt worden ist.

— Festzuhalten bleibt demnach, daß auch der Bundesrepublik Deutschland nicht vorgeworfen werden kann, sie habe — sollte die Ermächtigung durch den Rat die von der Klägerin angenommene Tragweite haben — von ihr einen Gebrauch gemacht, der aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts zu beanstanden wäre.

4. . Nach alledem schlage ich vor, auf die vom Finanzgericht Münster gestellten Fragen wie folgt zu antworten:

a) Der Begriff „landwirtschaftliche Erzeuger" in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2464/69 sowie in Artikel 1 der Ratsentscheidung vom 24. Januar 1974 umfaßt nicht die gewerblichen Tierzüchter im Sinne des deutschen Steuerrechts.

b) Im Gemeinschaftsrecht sind keine Bestimmungen erkennbar, mit denen eine solche Umgrenzung des erwähnten Begriffs nicht vereinbar wäre.