URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)
12. März 1987 *

In der Rechtssache 215/85

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung

gegen

Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 über die Zu- und Abschläge für Getreide bei der Intervention (ABl. L 174, S. 18)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten Y. Galmot, der Richter U. Everling und J. C. Moitinho de Almeida,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwältin Festge, Hamburg,

— Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Beklagte des Ausgangsverfahrens, im schriftlichen Verfahren vertreten durch Rechtsanwalt Stockburger, Frankfurt am Main,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Dierk Booss,

aufgrund des Sitzungsberichts und der mündlichen Verhandlung vom 24. September 1986,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Dezember 1986,

folgendes

Urteil

1 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 9. Mai 1985, beim Gerichtshof eingegangen am 17. Juli 1985, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung und Gültigkeit des Artikels 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 über die Zu- und Abschläge für Getreide bei der Intervention (ABl. L 174, S. 18) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG, der Klägerin des Ausgangsverfahrens (nachstehend: Klägerin), und der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, der Beklagten des Ausgangsverfahrens (nachstehend: Beklagte).

3 Die Klägerin erhob vor dem Verwaltungsgericht Klage gegen die Bescheide der Beklagten, mit denen diese die Anträge der Klägerin auf Gewährung eines besonderen Zuschlags für insgesamt 29 706 t Brotroggen aus dem Erntejahr 1978, den sie von der Klägerin zwischen August 1978 und Januar 1979 übernommen hatte, abgelehnt hatte. Die Beklagte begründete ihre Ablehnung damit, daß der Roggen die Qualitätsvoraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 nicht erfülle, wonach die Interventionsstellen bei der Intervention für Roggen, dessen besonders gute Qualität seine Verwendung zur Brotherstellung erlaubt, einen besonderen Zuschlag gewähren können, sofern „der Anteil an Schrotamylogramm bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von mindestens 63° Celsius nicht unter 200 Einheiten liegt".

4 Nach Ansicht der Beklagten reicht es für diesen besonderen Zuschlag nicht aus, daß bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von 63° Celsius der Mindestanteil an Schrotamylogramm von 200 Einheiten auf einer fallenden Amylogrammkurve erreicht werde.

5 Das Verwaltungsgericht folgte der Ansicht der Beklagten und wies die Klage als unbegründet ab. Dagegen entschied der Verwaltungsgerichtshof in der Berufung, daß der Zuschlag zu gewähren sei, da gleichgültig sei, ob die vorgeschriebene Koordinate im Verlauf einer zunehmenden oder abnehmenden Viskosität des Stärkekleisters erreicht werde.

6 Die Beklagte legte gegen dieses Urteil Revision zum Bundesverwaltungsgericht ein, der das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt hat:

„1. Wie ist der Begriff der ‚Verkleisterungstemperatur' in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 1570/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 über die Zu- und Abschläge für Getreide bei der Intervention in seiner ursprünglichen Fassung, also vor der Änderung durch Artikel 1 Nr. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2160/84 der Kommission vom 26. Juli 1984, auszulegen, und zwar entweder

a) dahin, daß alle Temperaturen, die während des Vorgangs der Verkleisterung durchlaufen werden, ‚Verkleisterungstemperaturen' sind, oder

b) dahin, daß allein die Temperatur, die im Viskositätsmaximum erreicht wird, ‚die Verkleisterungstemperatur' darstellt?

2. Falls die Alternativfrage 1 a bejaht wird: Wie ist die Gesamtregelung in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der vorgenannten Verordnung auszulegen, und zwar entweder

a) dahin, daß die Koordinate einer Verkleisterungstemperatur von mindestens 63° Celsius und einem Amylogrammwert von nicht unter 200 Einheiten in dem noch ansteigenden Verlauf der Amylogrammkurve erreicht werden muß, oder

b) dahin, daß es ausreicht, wenn bei einer Verkleisterungstemperatur von mindestens 63° Celsius die Amylogrammkurve in ihrem wieder abfallenden Verlauf nicht unter 200 Einheiten liegt?

3. Falls die Alternativfrage 1 b oder die Alternativfrage 2 a zu bejahen sein sollte:

   Enthält das Gemeinschaftsrecht einen dem Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland entsprechenden allgemeinen Gleichheitssatz des Inhalts, daß der Rat und die Kommission als Verordnungsgeber bei der Regelung von Sachverhalten verpflichtet sind, gleiche (= gleichwertige) Sachverhalte gleich zu behandeln und sie demzufolge mit der gleichen Rechtsfolge zu verknüpfen?

4. Falls die Frage 3 bejaht wird:

   Ist die Regelung in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der vorgenannten Verordnung um deswillen wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot rechtswidrig, weil — wie von der Klägerin geltend gemacht wird —

   a) der in dieser Regelung bezeichnete Brotroggen, dessen Anteil an Schrotamylogramm bei einer Verkleisterungstemperatur von mindestens 63° Celsius im ansteigenden Verlauf der Amylogrammkurve nicht unter 200 Einheiten liegt, sowie

   b) der hier zu beurteilende Brotroggen, dessen Anteil an Schrotamylogramm in Einzelfällen

      — bei einer Verkleisterungstemperatur von 61° Celsius im ansteigenden Verlauf der Amylogrammkurve 610 oder 470 Einheiten und anschließend

      — bei einer Verkleisterungstemperatur von 63° Celsius im abfallenden Verlauf der Amylogrammkurve noch 560 bzw. 390 Einheiten erreicht,

   von gleicher Qualität sind, so daß dafür auch der gleiche Qualitätszuschlag gewährt werden muß?"

7 Wegen der streitigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung sowie der Erklärungen der Parteien des Ausgangsverfahrens und der Kommission wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur ersten Frage

8 Bei der ersten Frage geht es dem nationalen Gericht im wesentlichen darum, auf welche Temperatur sich der Begriff der Verkleisterungstemperatur in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 bezieht.

9 Nach Auffassung der Klägerin ergibt eine Analyse der Messung und Aufzeichnung der Viskosität von Roggenmehl mittels eines Amylographen nach Brabender, daß der Begriff der Verkleisterungstemperatur den gesamten Temperaturverlauf zwischen 25° Celsius und 90° Celsius, der während des Messungsvorganges kontrolliert werde, oder zumindest den zwischen 48° Celsius und 75° Celsius umfasse, da in diesem zweiten Bereich ein starker Anstieg und Abfall der Verkleisterung auftrete. Daher reiche es aus, wenn bei einer Verkleisterungstemperatur von mindestens 63° Celsius die Amylogrammkurve in ihrem wieder abfallenden Verlauf nicht unter 200 Einheiten liege.

10 Im Gegensatz dazu vertreten die Beklagte und die Kommission die Auffassung, daß der Begriff der Verkleisterungstemperatur sich nur auf die Temperatur beziehe, die im Viskositätsmaximum erreicht werde.

11 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1) in der Fassung der Verordnung Nr. 1143/76 des Rates vom 17. Mai 1976 (ABl. L 130, S. 1) bestimmt unter anderem, daß der Interventionspreis durch Zu- oder Abschläge berichtigt wird, wenn die Qualität des Getreides von der Standardqualität abweicht, für die der Interventionspreis festgesetzt wurde. Darüber hinaus kann aufgrund dieses Artikels bei der Festsetzung des Interventionspreises für Roggen zur Brotherstellung mit besonderen Qualitätsmerkmalen ein besonderer Zuschlag gewährt werden.

12 Für diesen besonderen Zuschlag legt Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1570/77 die erforderlichen Qualitätsmerkmale fest. Danach muß es sich um einen Roggen handeln, dessen besonders gute Qualität, die im einzelnen definiert wird, seine Verwendung zur Brotherstellung erlaubt.

13 Sinn und Zweck des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1570/77 ist somit offenkundig, dafür zu sorgen, daß allein solcher Roggen einen besonderen Zu-

schlag erhalten kann, dessen Qualität nicht nur über der Standardqualität liegt, für die der Interventionspreis festgesetzt wurde, sondern der besonders hochwertig ist.

14 Für diese Auslegung spricht im übrigen ein Vergleich mit Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1629/77 über zur Brotherstellung geeigneten Weichweizen, wonach es für dessen Annahme zu dieser besonderen Intervention ausreicht, wenn er „gesund und handelsüblich" ist.

15 Die Auslegung der streitigen Vorschrift durch die Klägerin trägt den genannten Qualitätszielen nicht Rechnung. Wie sich aus den Erläuterungen der Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung ergibt, zeigen sich im allgemeinen — von vereinzelten Fällen abgesehen — bei Gebäcken mit hohen Amylogrammwerten, jedoch Verkleisterungstemperaturen unter 63° Celsius im Amylogrammaximum, ein deutliches Abbacken und eine Neigung zur Bildung von Wasserstreifen, daneben auch deutlich eine sehr schwache oder gar mangelhafte Krumenelastizität.

16 Nach den dem Gerichtshof erteilten Auskünften ist nur das Verfahren nach der sogenannten „Brabender-Methode", nach dem das Viskositätsmaximum bei einer Temperatur von mindestens 63° Celsius erreicht sein muß, mit den Zielen der Gemeinschaftsregelung vereinbar.

17 Diese Methode entspricht im übrigen der Methode, die die Internationale Vereinigung für Getreidechemie am 10. März 1976, einige Monate vor Erlaß der Verordnung Nr. 1833/76 der Kommission vom 28. Juli 1976 (ABl. L 203, S. 28), festgelegt hatte. In der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung wird festgestellt, daß „die Qualitätsmerkmale für die Gewährung dieses besonderen Zuschlags ... nicht mehr dem derzeitigen Handelsbrauch" entsprächen und die geltende Regelung daher den Marktusancen anzupassen sei. Zu diesem Zweck führte die Kommission die Methode ein, die in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1570/77 übernommen wurde.

18 Die Einführung des Temperaturelements durch die Verordnung Nr. 1833/76 wäre somit offenkundig sinnlos, wenn es keinen Zusammenhang zwischen der Temperatur und dem Viskositätsmaximum gäbe. Eine Methode, die diesen Zusammenhang außer acht läßt, ist der Wissenschaft unbekannt und hätte an der vorhergehenden Situation nichts geändert, um die Verwirklichung der Ziele der neuen Regelung sicherzustellen.

19 Auch wenn Artikel 6 der Verordnung Nr. 1570/77 nicht hinreichend klar sein mag, so darf doch ein umsichtiger Wirtschaftsteilnehmer die vorstehenden Erwägungen nicht außer acht lassen und muß die streitige Vorschrift so verstehen, daß sie sich auf die Brabender-Methode bezieht.

20 Demgemäß ist auf die erste Frage zu antworten, daß der Begriff der Verkleisterungstemperatur in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 dahin gehend auszulegen ist, daß er sich auf die Temperatur von mindestens 63° Celsius bezieht, die im Viskositätsmaximum des Teigs erreicht wird.

Zur zweiten Frage

21 Angesichts der Antwort auf die erste Frage ist die zweite Frage gegenstandslos.

Zur dritten und vierten Frage

22 Die dritte und vierte Frage betreffen einen eventuellen Verstoß der streitigen Gemeinschaftsregelung gegen das Gleichbehandlungsgebot.

23 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung der allgemeine Gleichheitsgrundsatz zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört und daß nach diesem Grundsatz vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre.

24 Die Klägerin verweist auf das Gutachten des Labors Aberham, dem zufolge das Ergebnis der durchgeführten Analysen und Backversuche beweise, daß ein Roggen mit den Amylogrammkennzahlen von 470 bis 610 Einheiten bei 61° Celsius dem Roggen, der bei der Verkleisterungstemperatur von mindestens 63° Celsius im ansteigenden Verlauf nicht unter 200 Einheiten aufweise, gleichwertig sei. In diesem Zusammenhang führt sie auch den Artikel der Professoren A. Bolling und D. Weipert (Anlage 3 des Vorlagebeschlusses) an.

25 Demgegenüber macht die Kommission geltend, nur bei einer Prüfung nach dem Brabender-Verfahren, bei dem bei einer Temperatur von 63° Celsius das Viskositätsmaximum erreicht werde, sei die nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1570/77 erwünschte, besonders gute Qualität festzustellen. Infolgedessen könne bei einem anderen Verlauf der Amylogrammkurve die Qualität des Roggens zwar gut sein, entspreche aber nicht mehr der vom Verordnungsgeber der Gemeinschaft gewollten einheitlichen, besonders guten Qualität.

26 Wie oben ausgeführt ist die Brabender-Methode international anerkannt. Daher hat die Kommission den Beurteilungsspielraum, der ihr in einer derartigen Materie zusteht, nicht dadurch überschritten, daß sie annahm, Roggen, dessen Viskositätsmaximum unterhalb der Temperatur von 63° Celsius erreicht werde, besitze nicht die gleiche Qualität wie Roggen, der das durch die streitige Regelung aufgestellte Kriterium erfülle.

27 Somit ist auf die dritte und vierte Frage zu antworten, daß Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt, indem er die Möglichkeit der Gewährung eines besonderen Zuschlags nur den Erzeugern von Roggen vorbehält, dessen Qualität den Kriterien dieser Vorschrift entspricht.

Kosten

Die Auslagen der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 9. Mai 1985 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Der Begriff der Verkleisterungstemperatur in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 ist dahin gehend auszulegen, daß er sich auf die Temperatur von mindestens 63° Celsius bezieht, die im Viskositätsmaximum des Teigs erreicht wird.**

2) **Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, indem er die Möglichkeit der Gewährung eines besonderen Zuschlags nur den Erzeugern von Roggen vorbehält, dessen Qualität den Kriterien dieser Vorschrift entspricht.**

Galmot Everling Moitinho de Almeida

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. März 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Dritten Kammer

Y. Galmot