SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 215/85 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits*

1. Nach 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) können die Interventionsstellen bei der Intervention von Roggen, dessen besonders gute Qualität die Verwendung zur Brotherstellung erlaubt, einen besonderen Zuschlag anwenden, sofern „der Anteil an Schrotamylogramm bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von mindestens 63° Celsius nicht unter 200 Einheiten liegt".

Die Klägerin und Revisionsbeklagte, die Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG stellte mehrere Anträge auf Gewährung dieses besonderen Zuschlags für insgesamt 29 706 t Brotroggen aus dem Erntejahr 1978, den die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Beklagte und Revisionsklägerin, zwischen August 1978 und Januar 1979 übernommen hatte.

Diese Anträge lehnte die Beklagte durch eine Reihe von Bescheiden jeweils mit der Begründung ab, daß der Roggen die Qualitätsvoraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 nicht erfülle.

Die Prüfungen der Roggenqualität hätten eine Amylogrammkurve ergeben, bei der jeweils bereits bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von 60° Celsius der Höchstwert an Schrotamylogramm von 360 Einheiten erreicht worden sei. Bei der nach der genannten Vorschrift maßgeblichen Verkleisterungstemperatur der Stärke von mindestens 63° Celsius habe die wieder fallende Amylogrammkurve nur noch einen Anteil von 280 Einheiten ausgewiesen.

Um den Anforderungen für die Gewährung des Zuschlags zu genügen, reiche es nicht aus, daß bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von 63° Celsius der Mindestanteil an Schrotamylogramm von 200 Einheiten auf einer fallenden Amylogrammkurve erreicht werde.

3. Die Klägerin bestritt, daß es auf den Verlauf der Amylogrammkurve ankomme, und erhob vor dem Verwaltungsgericht Klage gegen die Ablehnung ihrer Anträge. Das Gericht wies die Klage mit Urteil vom 24. September 1981 als unbegründet ab: Bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von mindestens 63° Celsius müsse der Wert von 200 Schrotamylogrammeinheiten „erstmalig" erreicht werden. Deshalb müsse die geforderte Koordinate auf einer steigenden Amylogrammkurve liegen.

4. Die Klägerin legte gegen dieses Urteil Berufung ein; der Verwaltungsgerichtshof entschied durch Urteil vom 24. Oktober 1983, daß der Zuschlag zu gewähren sei. Dazu führte er aus, daß sich aus dem Wortlaut der streitigen Vorschriften nichts dafür entnehmen lasse, daß der Anteil an Schrotamylogramm von mindestens 200 Einheiten bei einer Verkleisterungstemperatur der Stärke von mindestens 63° Celsius auf einer ansteigenden Amylogrammkurve liegen müsse. Es sei gleichgültig, ob die vorgeschriebene Koordinate im Verlauf einer zunehmenden oder abnehmenden Viskosität des Stärkekleisters erreicht werde.

* Verfahrenssprache: Deutsch.

5. Die Beklagte legte gegen diese Entscheidung Revision ein und machte geltend, daß Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 gemäß den von ihr erlassenen Interventionsrichtlinien, die auf die sogenannte „Brabender-Methode" abstellten, dahin zu verstehen sei, daß der Anteil der Amylogrammeinheiten im Maximum der Amylogrammkurve abgelesen werden müsse. Da die Verkleisterungstemperatur der Stärke zum Zeitpunkt des Viskositätsmaximums anzugeben sei, reiche es nicht aus, daß das in Amylogrammeinheiten gemessene Verkleisterungsmaximum bei einer Temperatur von unter 63° Celsius erreicht werde. Der sachliche Grund für diese Anforderung liege darin, daß mit abfallender Amylogrammkurve die Backfähigkeit des aus dem Roggen hergestellten Mehls abnehme. Infolgedessen besitze ein Roggen, bei welchem bei Erreichen der Schwellentemperatur von 63° Celsius das Maximum an Amylogrammeinheiten bereits überschritten sei, nicht die erforderliche Qualität, um zuschlagsfähig zu sein.

Nach Ansicht der Klägerin wird die Richtigkeit der Auslegung der streitigen Bestimmung durch den Verwaltungsgerichtshof im übrigen dadurch bestätigt, daß diese Bestimmung durch Artikel 1 Nr. 4 der Verordnung Nr. 2160/84 der Kommission vom 26. Juli 1984 (ABl. L 197, S. 21) geändert worden sei. Aufgrund dieser Änderung werde nunmehr in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 verlangt, daß „die Viskosität Schrot-Wasser-Suspension nach dem Diagramm des Amylographen nach Brabender bei mindestens 63° Celsius im Kurvenhöchstpunkt mindestens 200 Einheiten erreicht". Diese ausdrückliche Änderung lasse sich nicht lediglich als Auslegung dieser Bestimmung ansehen.

6. Da das Bundesverwaltungsgericht der Ansicht ist, daß die Rechtssache Fragen nach der Auslegung der betreffenden Gemeinschaftsregelung aufwerfe, hat es durch Beschluß nach Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„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?"

B — *Ausführungen des vorlegenden Gerichts*

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts kommt es im vorliegenden Fall entscheidend darauf an, ob der von der Klägerin an die Beklagte verkaufte Brotroggen der Qualitätsanforderung in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 der Kommission vom 11. Juli 1977 genüge.

Die vom vorlegenden Gericht zu treffende Entscheidung hänge von der Beantwortung der dem Gerichtshof gestellten Fragen ab. Zu diesen Fragen hat das Bundesverwaltungsgericht folgendes ausgeführt.

Es weist zunächst auf die Schwierigkeiten bei der Auslegung des Begriffs „Verkleisterungstemperatur" in der genannten Bestimmung hin.

Nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofes hänge die Backfähigkeit des aus dem Brotroggen hergestellten Mehls von der Verkleisterungsfähigkeit des aus dem Roggenmehl hergestellten Mehlteigs ab; dessen Verkleisterungseigenschaften ergäben sich aus dem Verhältnis, das zwischen bestimmten Temperaturen und der diesen Werten jeweils entsprechenden Viskosität des Kleisters bestehe.

Nach der Beschreibung des Verfahrens zur Prüfung der Verkleisterungsfähigkeit des Mehlteigs stellt das vorlegende Gericht fest, daß es sich bei der Verkleisterung um einen Vorgang von einer gewissen Dauer handele, der bei steigender Temperatur zunächst eine zunehmende Viskosität und ab einem bestimmten Temperaturwert eine wieder abnehmende Viskosität des Stärkekleisters zur Folge habe.

Aufgrund dieses Sachverhalts stellt das vorlegende Gericht die Frage, wie der Begriff der „Verkleisterungstemperatur" auszulegen sei und wie die Gesamtregelung zu verstehen sei, wenn dieser Begriff alle Temperaturen umfasse, die während des Vorgangs der Verkleisterung durchlaufen würden.

Da der Grenzwert einer Verkleisterungstemperatur von 63° Celsius entweder im ansteigenden Verlauf oder im abfallenden Verlauf der Amylogrammkurve erreicht würde und in beiden Fällen der Anteil an Schrotamylogramm nicht unter 200 Einheiten liege, sei dem Wortlaut der streitigen Bestimmung sowohl im ersten wie im zweiten Fall genügt.

Die Verwendung des Ausdrucks „mindestens" 63° Celsius zwinge im Gegensatz zur Auffassung der Beklagten nicht zu der Auslegung, daß der Grenzwert von 63° Celsius im ansteigenden Verlauf der Amylogrammkurve liegen müsse. Das vorlegende Gericht widerspricht dem Hinweis der Kommission in den Begründungserwägungen ihrer Änderungsverordnung Nr. 2160/84 vom 26. Juli 1984, wonach die Angaben des Amylogramms schon in der ursprünglichen Fassung der Verordnung darauf abgezielt hätten, das Viskositätsmaximum des Teigs zu beziffern. Es vertritt demgegenüber die Auffassung, daß es für die Auslegung der Vorschrift in ihrer ursprünglichen Fassung nicht entscheidend sei, worauf sie in der Vorstellung des Verordnungsgebers „stillschweigend" abgezielt habe, da dieses Ziel in der Vorschrift selbst hinreichend klar zum Ausdruck kommen müsse; dies könne hier zweifelhaft sein.

Im Zusammenhang mit der dritten und vierten Frage an den Gerichtshof führt das vorlegende Gericht aus, es sei vorab zu klären, ob mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden könne, daß der Brotroggen, bei welchem es ausreiche, daß bei einer Verkleisterungstemperatur von 63° Celsius die Amylogrammkurve in ihrem Scheitelpunkt gerade 200 Einheiten erreiche, eine bessere Qualität besitze als ein Brotroggen, bei welchem bei einer Verkleisterungstemperatur von 63° Celsius die Amylogrammkurve in ihrem abfallenden Verlauf immer noch ganz erheblich über 200 Einheiten liege. Der von der Klägerin aufgekaufte Roggen gehöre zum letzteren Fall, wie sich aus den Zahlen in den Anlagen 1 und 2 zum Vorlagebeschluß ergebe.

Das Bundesverwaltungsgericht ist nicht der Ansicht, daß dieser Roggen im Vergleich zu dem in der Verordnung bezeichneten Roggen von minderer Qualität sei. Dabei handele es sich jedoch um eine Sachfrage, die die Hinzuziehung eines Sachverständigen erforderlich mache. Außerdem sind mit dem Vorlagebeschluß zwei Abhandlungen der Professoren H. Bolling und D. Weipert zur Problematik der Roggenqualität beigefügt worden (Anlagen 3 und 4).

C — *Schriftliches Verfahren*

1. Der Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts ist am 17. Juli 1985 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben am 9. September 1985 die Beklagte, vertreten durch Rechtsanwalt Stockburger, am 7. Oktober 1985 die Klägerin, vertreten durch Rechtsanwältin Festge, und am 8. Oktober 1985 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Dierk Booss, schriftliche Erklärungen abgegeben.

3. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Beteiligten aufgefordert, in der mündlichen Verhandlung in Begleitung eines Sachverständigen für die Backqualität von Roggen zu erscheinen.

Mit Beschluß vom 16. Mai 1986 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 seiner Verfahrensordnung an die Dritte Kammer verwiesen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — *Zu den ersten beiden Fragen*

1. *Erklärungen der Klägerin*

Nach Auffassung der Klägerin ergibt eine Analyse des genauen Ablaufs der Messung und Aufzeichnung der Viskosität von Roggenmehl mittels eines Amylographen nach Brabender, daß die Kurve bei einer Temperatur von 25° Celsius beginne und bei 90° Celsius ende. Dies werde im übrigen durch die vom Bundesverwaltungsgericht als Anlagen 1 und 2 zum Vorlagebeschluß beigefügten Amylogrammkurven bestätigt.

Während dieses Temperaturverlaufs (also über 65 Temperaturgrade) werde gemessen, wann die Verkleisterung beginne, wie sie stärker werde, wann sie ihren Höhepunkt erreiche und wann und wie schnell sie wieder absinke. Die Verkleisterung der Stärke trete nicht von einem Moment auf den anderen auf, sondern erstrecke sich über einen längeren Zeitraum. Daher könne mit dem Begriff „Verkleisterungstemperatur" in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 nicht die Temperatur im Viskositätsmaximum gemeint sein.

Vielmehr müsse der gesamte Temperaturverlauf während des Messungsvorganges, also zwischen 25° Celsius und 90° Celsius, als Verkleisterungstemperatur bezeichnet werden, weil während dieses gesamten Temperaturverlaufs Viskosität festgestellt werde. Zumindest sei jedoch der Temperaturverlauf zwischen 48° Celsius und 75° Celsius, in dessen Bereich die Verkleisterung stark ansteige und stark abfalle, die Verkleisterungstemperatur.

Diese Auslegung werde durch den Wortlaut des Artikels 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77, durch Sinn und Zweck dieser Vorschrift sowie durch ihre historische Entwicklung bestätigt.

Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergebe sich, daß die Verfasser der Verordnung Nr. 1570/77, wenn sie gewollt hätten, daß es nur auf diejenige Temperatur ankomme, die im Viskositätsmaximum erreicht werde, nicht linear von der „Verkleisterungstemperatur", sondern punktuell von der „Verkleisterungsendtemperatur" gesprochen hätten. Eine von dieser Vorschrift abweichende Formulierung sei im übrigen später bei Erlaß der Änderungsverordnung Nr. 2160/84 der Kommission vom 26. Juli 1984 (ABl. L 197, S. 21) vorgesehen worden.

Aber auch wenn der Verordnungsgeber stillschweigend etwas anderes mit der genannten Vorschrift habe sagen wollen, als ihr Wortlaut bei objektiver Betrachtung aussage, müsse er sich die von ihm gewählte Formulierung entgegenhalten lassen. Der auch im Gemeinschaftsrecht geltende Grundsatz des Vertrauensschutzes gebiete es, die Vorschrift so anzuwenden, wie die Klägerin und jeder objektive Dritte sie habe verstehen müssen.

Auch Sinn und Zweck der Vorschrift des Artikels 6 forderten eine Auslegung in dem von der Klägerin vertretenen Sinne.

Es seien verschiedene Qualitätsstufen von Roggen zu unterscheiden, wobei zwei Hauptgruppen erzeugt würden: Zum einen Futterroggen und zum anderen Brotroggen.

Roggen müsse, wenn angeboten, wie jedes andere Getreide gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 281, S. 1) in die Intervention übernommen werden.

Der Interventionspreis für Roggen richte sich nach einer festgelegten Standardqualität, wobei Zu- oder Abschläge gemacht würden, je nachdem, ob die zur Intervention angebotene Qualität schlechter oder besser als die Standardqualität sei.

Die Verordnung der Kommission Nr. 1570/77 über die Festsetzung der Zu- und Abschläge für Getreide bei der Intervention sehe im übrigen die Gewährung eines Sonderzuschlags für Brotroggen vor; der Zweck und die Kriterien dieses Zuschlags seien in der fünften Begründungserwägung festgelegt.

Das dort vorgesehene technische Kriterium der Mindestqualität reiche schon aus, da es einen weiten Spielraum offenhalte, nämlich innerhalb der Qualitätsgruppe der Brotroggen von der Mindest- bis zur Höchstqualität. Daher müsse jeder Roggen, dessen Amylogramm so beschaffen sei, daß er sich zur Brotherstellung eigne, von Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 gedeckt sein.

Schließlich bestätige auch die historische Entwicklung des betreffenden Artikels die Richtigkeit der Ansicht der Klägerin.

Sowohl Artikel 6 Absatz 1 vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1415/69 der Kommission vom 22. Juli 1969 (ABl. L 182, S. 11) als auch Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1493/71 der Kommission vom 13. Juli 1971 (ABl. L 157, S. 21) in ihrer ursprünglichen Fassung hätten bestimmt, daß für Roggen ein Zuschlag zu zahlen sei, sofern „die Amylogrammeinheiten nicht unter 330 Einheiten liegen".

Diese Vorschriften stellten also allein auf die Amylogrammhöhe ab, und erst mit der Verordnung Nr. 1833/76 der Kommission vom 28. Juli 1976 (ABl. L 203, S. 28) sei der vorgenannte Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1493/71 dahin gehend geändert worden, daß als zweites Kriterium die Temperatur von 63° Celsius eingeführt worden sei.

Auch aus der ausdrücklich als Änderungsverordnung bezeichneten Verordnung Nr. 2160/84 der Kommission vom 26. Juli 1984 (ABl. L 197, S. 21) ergebe sich, daß vorher nicht auf das neu eingeführte Kriterium des „Kurvenhöchstpunktes" abzustellen gewesen sei.

Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus der dritten Begründungserwägung der letztgenannten Verordnung und dem Hinweis auf die Brabender-Methode, da diese Methode allein auf die Amylogrammhöhe abstelle und keinen Hinweis auf die Verkleisterungstemperatur enthalte.

Daher reiche es aus, wenn bei einer Verkleisterungstemperatur von mindestens 63° Celsius die Amylogrammkurve in ihrem wieder abfallenden Verlauf nicht unter 200 Einheiten liege.

2. *Erklärungen der Beklagten*

Die Beklagte hat neben ihrer Stellungnahme vor dem Bundesverwaltungsgericht in ihrer Revisionsbegründung vom 7. Juni 1984 sowie in ihrem ergänzenden Schriftsatz vom 7. März 1985 keine weiteren schriftlichen Erklärungen abgegeben.

In ihrer Revisionsbegründung hat sie die Meinung vertreten, daß gemäß ihren Interventionsrichtlinien die besondere Roggenqualität im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 nur dann gegeben sei, wenn beim Schrotamylogramm mindestens 200 Amylogrammeinheiten und eine Temperatur im Verkleisterungsmaximum von mindestens 63° Celsius gemessen würden. Die Höhe der Amylogrammeinheiten sei daher im Maximum der Kurve zu lesen und die Temperatur zum Zeitpunkt des Viskositätsmaximums anzugeben. Mit abfallender Kurve nehme die Backfähigkeit des aus dem Brotroggen hergestellten Mehls stark ab, auch wenn die gemessenen Amylogrammeinheiten bei einer Verkleisterungstemperatur von 63° Celsius noch über dem Schwellenwert von 200 lägen.

Die Beklagte greift die Entscheidung des Berufungsgerichts im wesentlichen in zwei Punkten an.

Der erste Punkt betrifft die wörtliche Auslegung der streitigen Bestimmung. Ihrer Formulierung liege die Vorstellung eines Prüfungsablaufs nach der Brabender-Methode zugrunde, wie sie in den Interventionsrichtlinien festgelegt sei. Für die Backfähigkeit komme es auf die Beziehung Temperatur (63° Celsius) zum Viskositätsmaximum (das gleich dem Amylogrammaximum ist) an. Daher könne sich die Formulierung „nicht unter 200 Einheiten" in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 nur auf das Amylogrammaximum beziehen.

Der zweite Punkt betrifft die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1570/77. Ihrer abstrakten Formulierung lasse sich nicht entnehmen, wie die physikalischen und technischen Kriterien auszusehen hätten, denen ein Roggen zur Brotherstellung mindestens entsprechen müsse, um zuschlagsfähig zu sein. Auch erweise es sich als unmöglich, daraus Auslegungskriterien für die Anteile an Schrotamylogramm in Beziehung zur Verkleisterungstemperatur der Stärke zu gewinnen.

Schließlich greift die Beklagte in ihrem ergänzenden Schriftsatz vom 7. März 1985 die These der Klägerin an, daß die Bezeichnung der Verordnung Nr. 2160/84 der Kommission vom 26. Juli 1984 (ABl. L 197, S. 21) als Verordnung zur „Änderung" dafür spreche, daß damit die Rechtslage geändert worden sei.

Vielmehr ergebe sich aus der Präambel der Verordnung Nr. 2160/84 eindeutig, daß die Ergänzung des Wortlauts in Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 nach dem Willen des Verordnungsgebers lediglich klarstellende Funktion gehabt habe und die Rechtslage, wie sie bereits seit Erlaß der Verordnung Nr. 1570/77 bestanden habe, habe verdeutlichen sollen. Darüber hinaus sei anzumerken, daß die Begriffe „Änderungsverordnung" oder „Änderungsgesetz" gesetzestechnisch nicht nur für inhaltliche Rechtsänderungen, sondern auch für lediglich redaktionelle Änderungen bei gleichbleibender Rechtslage verwendet würden.

3. *Erklärungen der Kommission*

Die Kommission bestätigt zunächst die Auslegungsschwierigkeiten, die Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 aufwerfe, da die Verkleisterungstemperatur nicht definiert sei. Daraus erkläre sich im übrigen, warum die Kommission in ihrer Änderungsverordnung Nr. 2160/84 vom 26. Juli 1984 den fünften Gedankenstrich so gefaßt habe, daß der Begriff der Verkleisterungstemperatur nicht mehr benötigt werde. Die Gründe für diese Änderung seien in der dritten Begründungserwägung dieser Verordnung dargelegt worden.

Im übrigen sei eine Auslegung einer im Jahre 1977 erlassenen Vorschrift ausschließlich im Sinne einer sieben Jahre später erlassenen Regelung, die eine stillschweigende Tragweite der späteren Regelung postuliere, nicht gerechtfertigt. Insoweit sei auf den Standpunkt des Gerichtshofes in seinem Urteil vom 15. September 1983 in der Rechtssache 283/82 (Papierfabrik Schoellershammer/Kommission, Slg. 1983, 4219, Randnr. 6 der Entscheidungsgründe) zu verweisen, wonach aus einer späteren klarstellenden Änderung keine Konsequenzen für die Auslegung gezogen werden könnten, die der Verordnung in ihrer ursprünglichen Fassung zu geben sei. Es seien Sinn und Systematik der Vorschrift — ausschließlich in der ursprünglichen Fassung — zu untersuchen, um festzustellen, welche Auslegung zutreffend sei.

Sinn und Zweck der fraglichen Vorschrift ergäben sich zunächst aus 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 Änderungsverordnung Nr. 1143/76 des Rates vom 17.

Mai 1976 (ABl. L 130, S. 1), wonach bei der Festsetzung des Interventionspreises ein Zuschlag für Roggen zur Brotherstellung mit besonderen Qualitätsmerkmalen berücksichtigt werden könne.

Diese besonderen Merkmale seien in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1570/77 dahin gehend konkretisiert, daß es sich um eine „besonders gute Qualität" handele, die im einzelnen definiert werde.

Aus einem Vergleich dieser Vorschrift mit Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1629/77 der Kommission vom 20. Juli 1977 über Durchführungsbestimmungen zu besonderen Interventionsmaßnahmen zur Stützung der Marktentwicklung bei zur Brotherstellung geeignetem Weichweizen (ABl. L 181, S. 26) ergebe sich, daß der zur Brotherstellung geeignete Weichweizen offenbar nicht von besonders guter Qualität zu sein brauche, da er für die Intervention angenommen werde, wenn er „gesund und handelsüblich" sei. Im übrigen seien daher einige der in Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung aufgeführten Merkmale weniger streng festgelegt als die entsprechenden Merkmale in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1570/77.

Daher sei Sinn und Zweck der betreffenden Vorschrift, sicherzustellen, daß nur für Roggen besonders guter Qualität ein Zuschlag gezahlt werde.

In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die beiden wissenschaftlichen Abhandlungen in der Anlage zum Vorlagebeschluß sowie auf die ICC-Standard-Methode Nr. 126 der Internationalen Vereinigung für Getreidechemie vom März 1976, die auf das Maximum der Amylogrammkurve abstellten und von der Verwendung der Brabender-Methode sowie der Ermittlung der Amylogrammeinheiten im Viskositätsmaximum ausgingen.

Außerdem sei diese Brabender-Methode, bei der die amylographischen Einheiten im Viskositätsmaximum gemessen würden, auch schon vor 1984 *die* international und in Deutschland anerkannte Methode gewesen. Diese Methode sei es, die im Rahmen von Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 angewendet werde. Die Verkleisterungstemperatur im Sinne dieser Vorschrift sei daher die Temperatur, bei der das Viskositätsmaximum erreicht werde. Infolgedessen entfalle die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage.

B — *Zur dritten und zur vierten Frage*

1. *Erklärungen der Klägerin*

Zu den beiden weiteren Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts nimmt die Klägerin nur hilfsweise Stellung.

Zur dritten Frage trägt sie zunächst vor, der Grundsatz, daß gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln seien und das daraus fließende Diskriminierungsverbot zögen sich wie ein roter Faden durch den gesamten EWG-Vertrag.

Weiter sei der allgemeine Gleichheitssatz ein Grundrecht der Gemeinschaft; seine Beachtung gehöre zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu überwachen und zu sichern habe. Hierzu sei auf das Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125, 1135) zu verweisen.

Nach diesem Grundsatz, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehöre, dürften vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre. Dies ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere aus seinen Urteilen vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Quellmehl, Slg. 1977, 1753, 1770) und den verbundenen Rechtssachen 124/76 und 20/77 (Maisgritz, Slg. 1977,

1795, 1812), den Urteilen vom 25. Oktober 1978 in der Rechtssache 125/77 sowie den verbundenen Rechtssachen 103 und 145/77 (Isoglucose, Slg. 1978, 1991 und 2037 ff.), dem Urteil vom 27. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 66, 127 und 128/79 („Zeitliche Geltung der Vorabentscheidungen", Slg. 1980, 1237) sowie des Urteils vom 8. Oktober 1980 in der Rechtssache 810/79 („Deutsche freiwillige Versicherung", Slg. 1980, 2747).

Dieses Gebot, gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln, müsse insbesondere von Rat und Kommission als Verordnungsgebern befolgt werden.

Zur vierten Frage des vorlegenden Gerichts verweist die Klägerin auf das Gutachten des Labors Aberham (Anlage 1).

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, qualitativ gleichzusetzen sei. Im übrigen werde diese Tatsache auch in dem vom Bundesverwaltungsgericht als Anlage 3 seinem Vorlagebeschluß beigefügten Aufsatz der Professoren A. Bolling und D. Weipert bestätigt.

Sei jedoch die Qualität beider Brotroggen gleich, liege kein Sachverhalt vor, der eine Differenzierung objektiv rechtfertigen würde. Der Verordnungsgeber sei dann verpflichtet, gleiche Sachverhalte gleich zu bewerten und beiden Brotroggenqualitäten den Sonderzuschlag zu gewähren.

2. *Erklärungen der Kommission*

Zu den Fragen 3 und 4 des Bundesverwaltungsgerichts erklärt die Kommission zunächst, das Gemeinschaftsrecht enthalte einen allgemeinen Gleichheitssatz, nach dem vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürften, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre.

Es sei aber gerechtfertigt, Roggen, wie von der Klägerin der Beklagten angedient, anders zu behandeln als Roggen, der die Kriterien von Artikel 6 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1570/77 erfülle. Daher liege kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor.

Da nur bei einer Prüfung nach dem Brabender-Verfahren, bei dem bei einer Temperatur von 63° Celsius das Viskositätsmaximum erreicht werde, die nach Artikel 6 Absatz 1 erwünschte, besonders gute Qualität festzustellen sei, folge daraus, daß bei einem anderen Verlauf der Amylogrammkurve die Qualität zwar gleichfalls gut sein könne, sie aber nicht mehr der vom Verordnungsgeber der Gemeinschaft gewollten einheitlichen besonders guten Qualität entspreche.

Die Kommission verweist dazu auf den Standpunkt der Verfasser der als Anlage 3 zum Vorlagebeschluß vorgelegten Abhandlung, wonach „die Temperatur im Verkleisterungsmaximum als ein Qualitätsmarkmal der Stärke anzusehen" sei, ferner auf die Darlegungen unter 4.2 der als Anlage 4 beigefügten Abhandlung, wonach sich „bei den Gebäcken mit hohen Amylogrammwerten über 350 Einheiten, jedoch Verkleisterungstemperaturen unter 63° Celsius im Amylogrammaximum, ein deutliches Abbacken und eine Neigung zur Bildung von Wasserstreifen, daneben auch deutlich die schwächste, sogar mangelhafte Krumenelastizität" zeige.

J. C. Moitinho de Almeida
Berichterstatter