

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

CARL OTTO LENZ

vom 5. Dezember 1986

Inhaltsverzeichnis

A — Sachverhalt.....	2301
B — Stellungnahme.....	2304
I — Zum Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2304
1) Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens.....	2304
2) Zu den beiden ersten Fragen des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2305
3) Zur Zuständigkeit der Kommission zum Erlaß ihrer Entscheidung vom 25. Februar 1985.....	2306
4) Zur dritten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2310
5) Zur fünften Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2315
6) Zur vierten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2317
7) Zur sechsten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2320
8) Zur siebten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2323
9) Zur achten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt.....	2325
II — Zum Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Frankfurt.....	2327
C — Schlußfolgerung.....	2332

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

A — Sachverhalt

1. Der Erlaß der Entscheidung KOM(85) 276 endg. der Kommission vom 25. Februar 1985 über Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes auf dem Markt von Berlin (West) hat nicht nur zur Nichtigkeitsklage in der Rechtssache 97/85, sondern auch zu zwei *Vorabentscheidungsersuchen* des Verwaltungsgerichts Frankfurt und des Landgerichts Frankfurt geführt.

2. Wie ich in meinen Schlußanträgen zu der Rechtssache 97/85 dargelegt habe, haben die vier Klägerinnen, Margarinehersteller,

die durch die Durchführung der von der Kommission angeordneten Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes sich in ihren Marktchancen beeinträchtigt sehen, auch vor nationalen Gerichten versucht, die Durchführung der strittigen Aktion zu verhindern. Diese nationalen Ausgangsverfahren haben zu den Vorabentscheidungsersuchen in den verbundenen Rechtssachen 133 bis 136/85 (Firma Rau u. a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung) geführt.

3. Die Klägerin im Ausgangsverfahren zur Rechtssache 249/85 (Albako/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung) — eine Tochtergesellschaft der Klägerin im

Ausgangsverfahren zur Rechtssache 136/85 — hat ihrerseits den Zivilrechtsweg beschritten, um der deutschen Interventionsstelle untersagen zu lassen, künftig Aktionen von der Art der Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes auf dem Markt von Berlin durchzuführen.

4. Da ich den Gemeinschaftsmarkt für Milch und Milcherzeugnisse sowie die gemeinsame Marktorganisation, auf der dieser beruht¹, bereits in meinen Schlußanträgen zu den Schadensersatzklagen der Margarinehersteller gegen die „Weihnachtsbutter-Aktion 1984/85“² dargestellt habe, brauche ich in diesem Zusammenhang auf diese Problematik nicht mehr einzugehen. Es genügt die Feststellung, daß der Markt für Milch und Milcherzeugnisse seit Jahren durch eine Überproduktion gekennzeichnet ist und daß die öffentlichen Lagerbestände an Butter im Jahre 1984 etwa eine Million Tonnen erreicht hatten.

5. In dieser Situation hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Beklagte, am 25. Februar 1985 die strittige Entscheidung an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet. Diese Entscheidung hatte im wesentlichen folgenden Inhalt.

6. Auf dem Markt von Berlin (West) sollte vom 15. April bis Ende Juni 1985 eine Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes durchgeführt werden. Dazu hatte die Interventionsstelle der Bundesrepublik Deutschland 900 t Butter kostenlos aus öffentlichen Beständen zur Verfügung zu stellen. Diese Butter war ausschließlich zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt und in Packungen mit einem Nettogewicht von 250 g verpackt, die den Aufdruck „kostenlose EWG-Butter“ trugen.

7. Die Lagerbutter war in einer einheitlichen Packung zu vermarkten, die weiterhin eine Packung Marktbutter mit demselben Nettogewicht enthielt. Der Preis für die beiden zusammen verkauften Packungen durfte den während der Vermarktungszeit geltenden normalen Preis für 250 g Marktbutter nicht überschreiten.

8. Die Maßnahme sollte durch einen Werbefeldzug und eine Marktuntersuchung zur Bemessung der Grenzkosten und zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahme begleitet werden.

9. Die Kosten der Maßnahme haben sich auf etwa 4 Mio ECU belaufen.

10. Die Beklagte hatte sich beim Erlass ihrer Entscheidung auf die Verordnung Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse³ gestützt. Nach Artikel 4 dieser Verordnung werden Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse ergriffen, die folgendes betreffen:

- die Erweiterung der Märkte innerhalb der Gemeinschaft;
- die Erweiterung der Märkte außerhalb der Gemeinschaft;
- die Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten und verbesserter Erzeugnisse.

11. Diese Maßnahmen werden im Verfahren gemäß Artikel 30 der Verordnung Nr. 804/68, dem Verwaltungsausschußverfahren, beschlossen. Zusätzlich hat die Kommission vor jedem Zeitraum, in dem die Mitverantwortungsabgabe für Milcherzeugnisse erhoben wird, dem Rat das Programm der Maßnahmen mitzuteilen, die sie im folgenden Wirtschaftsjahr zu ergreifen beabsichtigt.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. 1968, L 148, S. 13).

2 — Verbundene Rechtssachen 279, 280, 285 und 286/84, Slg. 1987, 1069, Rechtssachen 27 und 265/85, Slg. 1987, 1129, 1155.

3 — ABl. 1977, L 131, S. 6.

12. Die Berlin-Butter-Aktion entsprach der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses.

13. Die vier Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zu den verbundenen Rechtssachen 133 bis 136/85 auf die etwa zwei Drittel des Margarineabsatzes in Berlin (West) entfallen, haben zunächst versucht, die Durchführung der Maßnahme der Beklagten von deutschen Gerichten unterbinden zu lassen. Sie haben im März 1985 beim Verwaltungsgericht Frankfurt einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung beantragt. Mit Beschluß vom 20. März 1985 untersagte dieses Gericht der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung einstweilen die Durchführung der angefochtenen Maßnahmen.

14. Auf Beschwerde der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung hob der Hessische Verwaltungsgerichtshof diese Anordnung mit Beschluß vom 11. April 1985 auf. Zur Begründung führte der Verwaltungsgerichtshof aus, die Kommission habe selbst alle Durchführungsmodalitäten der Maßnahme geregelt; die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung sei an diese Regelung gebunden und werde deshalb bei der ihr obliegenden Durchführung der Maßnahmen nur noch privatrechtlich tätig. Da somit die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung keine Regelung öffentlich-rechtlicher Art mehr zu treffen habe, sei der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nicht eröffnet. Neben dem Beschreiten des Zivilrechtsweges stehe es den Antragstellern möglicherweise auch offen, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit einer Klage gegen die Entscheidung vom 25. Februar 1985 anzurufen. Da diese Entscheidung unmittelbar geltendes, für die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung verbindliches Recht sei, sei es denkbar, daß der Gerichtshof auch eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit des Personenkreises, der

durch diese Entscheidung rechtlich beeinträchtigt sei, annehmen und deshalb gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag ein Klagerrecht solcher Personen bei ihm bejahen könne.

15. Nach Erlaß der einstweiligen Anordnung des Verwaltungsgerichts Frankfurt haben die Klägerinnen vor demselben Gericht auch Klage zur Hauptsache erhoben. Im Rahmen dieses Verfahrens sind die Vorabentscheidungsersuchen in den verbundenen Rechtssachen 133 bis 136/85 ergangen.

16. Am 16. April 1985 haben die Klägerinnen der Ausgangsverfahren in den verbundenen Rechtssachen 133 bis 136/85 die Nichtigkeitsklage in der Rechtssache 97/85 beim Gerichtshof erhoben und gleichzeitig beim Gerichtshof die Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung beantragt (Rechtssache 97/85 R). Dieser Antrag ist vom Präsidenten des Gerichtshofes mit Beschluß vom 3. Mai 1985 mit der Begründung zurückgewiesen worden, es drohe kein schwerer Schaden und die Aussetzung der Maßnahme würde der Beklagten einen Schaden verursachen, der dem von den Klägerinnen angeblich erlittenen Schaden vergleichbar wäre. Außerdem hat der Präsident des Gerichtshofes in seiner Entscheidung ernsthafte Zweifel an der Zulässigkeit der Hauptklage geäußert.

17. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 249/85 (Albako), ein in Berlin (West) niedergelassener Margarinehersteller, versuchte die Durchführung dieser Maßnahme unter Berufung auf die deutschen Vorschriften gegen den unlauteren Wettbewerb zu verhindern.

18. Sie stellte im März 1985 beim Landgericht Frankfurt einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung. In seinem Urteil vom 11. März 1985 bejahte das Landgericht seine Zuständigkeit mit der Begründung, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung bediene sich bei der Durch-

führung der ihr durch die Entscheidung der Kommission auferlegten Verpflichtungen privatrechtlicher Mittel. Es wies jedoch den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung als unbegründet zurück, weil die Bundesanstalt nicht gegen das deutsche Wettbewerbsrecht verstoße, da sie nicht zu Zwecken des Wettbewerbs tätig werde.

19. Auf die gegen dieses Urteil eingelegte Berufung wies das Oberlandesgericht Frankfurt den Antrag am 28. März 1985 aus anderen Gründen ab. Die beanstandete Aktion verstoße zwar in bestimmten Punkten gegen das deutsche Wettbewerbsrecht. Dieses könne jedoch wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht zur Anwendung kommen.

20. Nachdem die Maßnahme durchgeführt worden war, erhob die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 249/85 anschließend eine Klage zur Hauptsache vor dem Landgericht Frankfurt mit dem Ziel, der Bundesanstalt untersagen zu lassen, künftig kostenlose Butter nach den beanstandeten Modalitäten abzugeben.

21. Auf die Erwägungen, die die beiden Frankfurter Gerichte zur Vorlage der genannten Vorabentscheidungsersuchen geführt haben, sowie auf die Erklärungen der Beteiligten des Verfahrens werde ich im Rahmen meiner Stellungnahme eingehen.

B — Stellungnahme

22. In meiner Stellungnahme werde ich zunächst die vom Verwaltungsgericht Frankfurt aufgeworfenen Fragen und danach die Frage behandeln, die das Landgericht Frankfurt vorgelegt hat.

I — Zum Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Frankfurt

1) Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

23. a) Vorweg ist auf die Bedenken einzugehen, die die Kommission gegen die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens geäußert hat. Angesichts der Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, der den Verwaltungsrechtsweg nicht für gegeben angesehen hatte, sei anzunehmen, daß dieser im Falle einer möglichen Berufung der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung gegen ein mögliches Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt an seiner Auffassung festhalten werde. Damit würde das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen ohne praktische Auswirkung bleiben.

24. Der Kommission sei zwar bekannt, daß sich der Gerichtshof nach seiner Rechtsprechung nicht für befugt halte zu prüfen, ob seine Befassung im Verfahren in Artikel 177 EWG-Vertrag den Regeln des nationalen Prozeßrechts entspreche oder ob ihr allgemeine Gesichtspunkte der Prozeßökonomie entgegenstünden. Es werde jedoch zu prüfen sein, ob an dieser Praxis festzuhalten sei.

25. b) Wie die Kommission zu Recht angeführt hat, ist es ständige Praxis des Gerichtshofes, die Entscheidungserheblichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens nicht nachzuprüfen. Bereits in seinem Urteil vom 15. Juli 1966 in der Rechtssache 6/64⁴ hat der Gerichtshof ausgeführt, Artikel 177 EWG-Vertrag gehe von einer klaren Trennung der Aufgaben der staatlichen Gerichte und des Gerichtshofes aus. Er ermächtige den Gerichtshof weder zur Entscheidung über den vorliegenden Fall noch zur Nachprüfung der Gründe und Ziele des Auslegungsersuchens.

26. An dieser Praxis, ein Vorabentscheidungsersuchen als existent zu betrachten, solange es nicht ausdrücklich zurückgenommen wurde, sollte festgehalten werden, zumal im hier vorliegenden Fall noch nicht endgültig feststeht, daß der Rechtsweg zu

4 — Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Flaminio Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251.

den deutschen Verwaltungsgerichten nicht gegeben ist. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hatte nämlich seine Entscheidung im Verfahren der einstweiligen Anordnung getroffen. An einer solchen im summarischen Verfahren getroffenen Entscheidung muß jedoch nicht notwendigerweise festgehalten werden. Somit ist nicht auszuschließen, daß der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nicht doch gegeben sein könnte.

27. 2) Zu den beiden ersten Fragen des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„1) Ist Artikel 183 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß die nationale Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten immer dann ausgeschlossen ist, wenn der Kläger sein Rechtsschutzinteresse auch mit einer Klage nach Artikel 169 ff., insbesondere Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag, verfolgen kann?

2) Kann ein Unternehmen die an einen Mitgliedstaat ergangene Entscheidung, die eine Maßnahme wie die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 zum Inhalt hat, nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag anfechten, wenn es zu den Handelsunternehmen, über die die Maßnahme abgewickelt werden soll, in einem unmittelbaren wettbewerblichen Konkurrenzverhältnis steht?“

28. a) Das *Verwaltungsgericht Frankfurt* ist der Auffassung, daß den Klägerinnen zwei Möglichkeiten offenstünden, ihr Ziel zu erreichen, nämlich die Berlin-Butter-Aktion zu verhindern. Einmal könnte gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen die Kommission geklagt werden; der andere Weg könnte darin bestehen, vor den Gerichten der Mitgliedstaaten gegen die Behörden des Mitgliedstaates zu klagen, um ihnen die Ausführung der Entscheidung der Kommission untersagen zu lassen.

29. Das Gericht hat jedoch Bedenken, ob angesichts der Regelung des Artikels 183 EWG-Vertrag diese beiden Wege nebeneinander bestehen können.

30. Für den Fall, daß der Gerichtshof die Ansicht bejahe, daß beide Rechtsschutzalternativen nebeneinander bestehen könnten, stelle sich die zweite Frage nicht. Bei gegenteiliger Auffassung, wenn also die nationale Gerichtsbarkeit ausgeschlossen werden sollte, stelle sich jedoch die Frage, ob dann die Klägerinnen mit einer Klage gegen die Kommission vor dem Gerichtshof vorgehen könnten.

31. b) Nach Ansicht aller *Beteiligten* ist die erste Frage zu verneinen. Artikel 183 EWG-Vertrag stehe der Anrufung der nationalen Gerichte nicht entgegen, wenn eine direkte Klage vor dem Gerichtshof möglich sei, da die Gemeinschaft in dem Verfahren vor dem nationalen Gericht nicht Partei sei. Der Gefahr sich widerstreitender Entscheidungen werde vorgebeugt, da das nationale Gericht gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen könne. Im übrigen ergebe sich aus Artikel 183 und 177 EWG-Vertrag, daß die Gemeinschaftsrechtsordnung von einem Nebeneinander nationaler Rechtswege und der Rechtswege des Gemeinschaftsrechts ausgehe.

32. c) Artikel 183 EWG-Vertrag ist seinem Wortlaut nach nicht einschlägig. Wenn in dieser Bestimmung angeordnet ist, daß Streitsachen, bei denen die Gemeinschaft Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen sind, soweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofes aufgrund dieses Vertrages besteht, so ist ersichtlich, daß er sich nur auf Streitsachen beziehen kann, bei denen die Gemeinschaft selbst Partei ist. Vor den nationalen Gerichten jedoch ist in den hier vorliegenden Verfahren nicht die Gemeinschaft Partei, sondern die Interventionsstelle eines Mitgliedstaats.

33. Im übrigen ist höchst zweifelhaft, ob die beiden Rechtsschutzalternativen, von denen das Verwaltungsgericht ausgeht, überhaupt bestehen. Bedenken hatte bereits der Präsident des Gerichtshofes in seinem Beschluß vom 3. Mai 1985 in der Rechtssache 97/85 R geäußert. Ich habe in meinen Schlußanträgen zur Rechtssache 97/85 dargelegt, daß den Klägerinnen die direkte Klage gegen die Kommission nicht offensteht, da sie weder unmittelbar noch individuell durch die Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 betroffen sind.

34. Sollten Sie meiner Auffassung folgen, daß eine direkte Klage der Klägerinnen gegen die Kommission nicht zulässig sei, so würde es sich erübrigen, auf die beiden ersten vom Verwaltungsgericht Frankfurt gestellten Fragen ausdrücklich zu antworten. Es würde genügen, darauf hinzuweisen, daß jedenfalls der nationale Rechtsweg im vorliegenden Verfahren gegeben ist.

35. Sollten Sie jedoch die Nichtigkeitsklage für zulässig erachten, so würde eine Fallkonstellation eintreten, die der ähnelte, die dem Urteil des Gerichtshofes vom 27. September 1983 in der Rechtssache 216/82⁵ zugrunde gelegen hatte. Gegenstand jenes Verfahrens war eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung der Kommission über einen Antrag auf Zollbefreiung für Gegenstände erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters. Auch dort hatte das vorlegende Gericht die Frage aufgeworfen, ob die Gültigkeit einer Entscheidung der Kommission im Vorabentscheidungsverfahren vom Gerichtshof noch überprüft werden könne, nachdem der von der Entscheidung der Kommission Betroffene nicht innerhalb der Frist des Artikels 173 Absatz 3 EWG-Vertrag die Entscheidung der Kommission angefochten hatte.

5 — Urteil vom 27. September 1983 in der Rechtssache 216/82, Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder, Slg. 1983, 2771.

36. In dem genannten Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, der seinen Niederschlag in Artikel 184 EWG-Vertrag gefunden habe, der Antragsteller die Möglichkeit haben müsse, im Rahmen einer nach nationalem Recht erhobenen Klage gegen die Ablehnung seines Antrags die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung der Kommission geltend zu machen, die als Grundlage für die gegen ihn ergangene nationale Entscheidung diene. Diese Feststellung genüge für eine Antwort, die die von dem nationalen Gericht zum Ausdruck gebrachten Zweifel ausräume, ohne daß zu dem sehr viel umfassenderen Problem des allgemeinen Verhältnisses zwischen den Artikeln 173 und 177 EWG-Vertrag Stellung genommen werden müsse.

37. Ich schlage Ihnen vor, dieser Rechtsprechung zu folgen und somit die erste Frage zu verneinen. Eine Antwort auf die zweite Frage ist nicht erforderlich. Sie wird im übrigen Ihrem Urteil in der Rechtssache 97/85 zu entnehmen sein.

3) Zur Zuständigkeit der Kommission zum Erlaß ihrer Entscheidung vom 25. Februar 1985

38. In Abweichung von den vom Verwaltungsgericht Frankfurt ausdrücklich gestellten Fragen ist zunächst auf ein Problem einzugehen, das in mehreren der genannten Fragen gestreift, jedoch nicht ausdrücklich formuliert wurde: die Zuständigkeit der Kommission für den Erlaß ihrer Entscheidung vom 25. Februar 1985 über Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes auf dem Markt von Berlin (West).

39. Bei dieser Prüfung will ich mich zunächst auf die Anordnung beziehen, daß die Interventionsstelle der Bundesrepublik Deutschland 900 t Butter aus öffentlichen Beständen *kostenlos* zur Verfügung zu stellen hatte.

40. Da diese Maßnahme auf Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse gestützt war, mußte sie gemäß Artikel 5 der genannten Verordnung zu Lasten des Haushaltes der Gemeinschaften gehen. In der kostenlosen Abgabe der Lagerbutter ist somit eine Beihilfe in Höhe des vollen Wertes dieser Butter zu sehen, der sich bei einem Interventionspreis von 319,70 ECU pro 100 kg⁶ etwa in dieser Höhe bewegt hatte.

41. Da die Verordnung Nr. 1079/77 dazu bestimmt war, den Markt für Milcherzeugnisse zu regulieren und zu stabilisieren und damit das bestehende Interventionssystem zu ergänzen, und da die Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 ausschließlich auf diese Verordnung gestützt war, kann sich die Zuständigkeit der Kommission, eine Beihilfe in der vollen Höhe des Wertes der abzugebenden Ware zu zahlen, ausschließlich aus dieser Verordnung ergeben. Die Zuständigkeit kann nicht aus dem allgemeinen Interventionssystem der Verordnung Nr. 804/68 abgeleitet werden. Darüber hinaus habe ich in meinen Schlußanträgen zur Weihnachtsbutter-Aktion 1984/85 dargelegt, daß die Kommission aufgrund der allgemeinen Interventionsregelung nicht befugt ist, aus eigenem Recht Beihilfen zu gewähren, sondern dafür einer eindeutigen Ermächtigung durch den Rat bedarf.

42. Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 bestimmt, daß die Kommission im sogenannten Verwaltungsausschußverfahren des Artikels 30 der Verordnung Nr. 804/68 Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse ergreift. Es ist nun zu

prüfen, ob Maßnahmen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1079/77 auch gemeinschaftlich gewährte Beihilfen der hier vorliegenden Art umfassen.

43. Zunächst ist festzustellen, daß die Artikel 92 ff. EWG-Vertrag über die staatlichen Beihilfen im Landwirtschaftsbereich nicht unmittelbar gelten. Das in diesen Bestimmungen enthaltene Beihilfeverbot und das Beihilfegenehmigungsverfahren beziehen sich ihrem Wortlaut nach nur auf staatliche Beihilfen. Gleichwohl ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt, daß auch die Gemeinschaftsorgane grundsätzliche Bestimmungen des EWG-Vertrags beachten müssen, auch wenn sich diese ihrem Wortlaut nach primär an die Mitgliedstaaten richten⁷. So hat der Gerichtshof insbesondere in seinem Urteil vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83 zum Grundsatz des freien Warenverkehrs folgendes ausgeführt:

„Zwar zielen ... die Artikel 30 bis 36 des Vertrages in erster Linie auf einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten ab, nichtsdestoweniger müssen aber auch die Gemeinschaftsorgane die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinsamen Marktes ist, beachten“⁸.

44. Die Gemeinschaftsorgane haben somit auch im Bereich der Landwirtschaft den Grundsatz zu beachten, daß aus öffentlichen Mitteln gewährte Beihilfen untersagt sind, soweit im EWG-Vertrag nichts anderes bestimmt oder zugelassen ist.

45. Für die Landwirtschaft hat der EWG-Vertrag in der Tat einige Sonderregelungen getroffen. So bestimmt Artikel 42 EWG-Vertrag, daß das Kapitel über die Wettbe-

6 — Siehe die Verordnung (EWG) Nr. 858/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Festsetzung des Richtpreises für Milch, der Interventionspreise für Butter, Magermilchpulver und die Käsesorten Grana Padano und Parmigiano Reggiano für das Milchwirtschaftsjahr 1984/85 (ABl. 1984, L 90, S. 17).

7 — Siehe die Urteile vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82, Kommission/Rat, Slg. 1983, 4063, und vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83, Rewe-Zentrale AG/Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, Slg. 1984, 1229.

8 — A. a. O.

werksregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung findet, als dies der Rat unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 bestimmt. Der Rat kann insbesondere genehmigen, daß Beihilfen zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme gewährt werden.

46. Die Bindung der Gemeinschaftsorgane an die Grundsätze des Gemeinsamen Marktes gilt weitgehend auch im Bereich der Landwirtschaft, da selbst die im landwirtschaftlichen Bereich ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen von einigen allgemeinen Vertragsbestimmungen nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Oktober 1969 in der Rechtssache 16/69⁹ als Ausnahmebestimmungen eng auszulegen sind.

47. Darüber hinaus sieht Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 1 EWG-Vertrag vor, daß die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte alle zur Durchführung der Ziele der Agrarpolitik erforderlichen Maßnahmen einschließen kann, insbesondere Beihilfen für die Erzeugung und Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse.

48. Da gemäß der sich aus Artikel 43 Absatz 2 EWG-Vertrag ergebenden grundlegenden Kompetenzordnung der Rat die gemeinsamen Marktorganisationen zu erlassen hat, die unter anderem Beihilfen vorsehen können, und da weiterhin gemäß Artikel 42 EWG-Vertrag der Rat Beihilfen für zulässig erklären kann, ergibt es sich, daß *allein der Rat* über die Vergabe von Beihilfen im Landwirtschaftsbereich zu befinden hat. Die Kommission kann nur dann über die Vergabe von Beihilfen befinden, wenn sie dazu vom Rat in rechtmäßiger Weise ermächtigt wurde.

⁹ — Urteil vom 15. Oktober 1969 in der Rechtssache 16/69, Kommission/Regierung der Italienischen Republik, Slg. 1969, 377.

49. Dies entspricht der Systematik der Verordnung Nr. 804/68, der Praxis der Gemeinschaftsorgane bei der Anwendung dieser Verordnung sowie der Behandlung der Beihilfenproblematik durch den EWG-Vertrag.

50. Die vergleichbare Regelung des Artikels 12 der Verordnung Nr. 804/68 sieht zunächst einen Beschluß des Rates über die von ihm vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Überschüsse an Butterfett vor und überläßt der Kommission lediglich den Erlaß von Durchführungsbestimmungen.

51. So hat der Rat für die die Weihnachtsbutter-Aktion begleitende verbilligte Abgabe von Butter für den Direktverbrauch in Griechenland und Italien in der bereits genannten Verordnung Nr. 2957/84 selbst beschlossen, in Griechenland und Italien eine Beihilfe für den unmittelbaren Verbrauch von Butter zu gewähren, und er hat gleichzeitig die *Höhe* dieser Beihilfe — 160 ECU für 100 kg — festgesetzt. Danach erst hat die Kommission mit der Verordnung Nr. 3029/84 die entsprechenden Durchführungsbestimmungen erlassen.

52. In der gleichen Weise hat der Rat in der Verordnung Nr. 1269/79¹⁰ die Mitgliedstaaten ermächtigt, eine Beihilfe für Butter, die für den Direktverbrauch bestimmt war, zu gewähren. Auch hier hat er die Höhe der Beihilfe selbst festgelegt und der Kommission lediglich den Erlaß von Durchführungsbestimmungen überlassen.

53. Auch Regelungen über die Gewährung von Beihilfen zur Aufrechterhaltung des Butterverbrauchs bestimmter Verbraucher- und Industriegruppen¹¹ hat der Rat selbst getroffen. Er hat in Artikel 1 der Verord-

¹⁰ — Verordnung (EWG) Nr. 1269/79 des Rates vom 25. Juni 1979 über den Absatz von für den Direktverbrauch bestimmter Butter zu ermäßigten Preisen (ABl. 1979, L 161, S. 8).

¹¹ — Verordnung (EWG) Nr. 1723/81 des Rates vom 24. Juni 1981 über die Grundregeln für Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Butterverbrauchs bestimmter Verbraucher- und Industriegruppen (ABl. 1981, L 172, S. 14).

nung Nr. 1723/81 in der für den hier maßgebenden Zeitraum maßgeblichen Fassung¹² selbst beschlossen, wem die Beihilfen gewährt werden können — gemeinnützigen Einrichtungen, den Streitkräften, den Herstellern von Backwaren und Speiseeis sowie Herstellern anderer noch zu bestimmender Lebensmittel. In Artikel 3 hat er es jedoch der Kommission überlassen, in Durchführungsvorschriften die Höhe der Beihilfe festzulegen.

54. Zusammenfassend ist hier festzustellen, daß in den genannten Fällen, bei denen es sich nicht um einmalige Aktionen, sondern um längerfristige Preisermäßigungen für Butter handelte, jeweils der Rat über die Einführung der Beihilfe und bisweilen auch über deren Höhe selbst befunden hat.

55. Dem Ergebnis, daß unter den „Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse“ im Sinne der Verordnung Nr. 1079/77 jedenfalls *nicht Beihilfen* zu verstehen sind, steht auch nicht die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 155 des Vertrages, also zu den Durchführungsbefugnissen der Kommission, entgegen.

56. Der Gerichtshof hat zwar in seinem Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75¹³ festgestellt, aus dem Gesamtzusammenhang, in den Artikel 155 des Vertrages gestellt sei, sowie aus den Anforderungen der Praxis ergebe sich, daß der Begriff „Durchführung“ weit auszulegen sei. Da nur die Kommission in der Lage sei, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln, könnte sich der Rat veranlaßt sehen, ihr auf dem Gebiet der Gemeinsamen

Agrarpolitik eine weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnis zu übertragen. Mit diesen Ausführungen ist der Gerichtshof jedoch lediglich den Erklärungen eines Prozeßbeteiligten entgegengetreten, der die Auffassung vertreten hatte, eine vom Rat der Kommission erteilte Befugnis zum Erlass von Durchführungsvorschriften sei restriktiv zu verstehen.

57. Wenn somit die Zuständigkeit der Kommission, Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, zwar nicht eng auszulegen ist, so kann sie jedoch nicht aus eigenem Recht Beihilfen gewähren, die nicht im Vertrag oder in einem Rechtsakt des Rates vorgesehen sind. Dies ergibt sich bereits aus der Systematik der Verordnung Nr. 804/68, der Sonderbestimmung ihres Artikels 23, der die Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen für anwendbar erklärt, insbesondere aber aus der grundsätzlichen Zurückhaltung, mit der der EWG-Vertrag Beihilfen im allgemeinen behandelt.

58. Diese Zurückhaltung ist bereits den Vorschriften über staatliche Beihilfen, nämlich Artikel 92 ff. EWG-Vertrag, zu entnehmen, die zwar, wie bereits ausgeführt, für die Gemeinschaftsorgane bei der Beurteilung von Gemeinschaftsbeihilfen nicht unmittelbar verbindlich, deren Grundgedanken jedoch auch auf sie anzuwenden sind.

59. Nach diesen Bestimmungen sind Beihilfen untersagt, soweit der EWG-Vertrag nichts anderes bestimmt. Derartige Bestimmungen sind in Artikel 92 Absätze 2 und 3 enthalten, die einmal eine Reihe von Beihilfen aufzählen, die generell mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, und andere, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Darüber hinaus kann der Rat gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe d zusätzlich weitere Arten von Beihilfen für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklären sowie gemäß Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 im Ein-

12 — In der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 863/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1723/81 hinsichtlich der Möglichkeit, Beihilfen für die Verwendung von Butter zur Herstellung bestimmter Lebensmittel zu gewähren (ABl. 1984, L 90, S. 23).

13 — Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zuccheri*, Slg. 1975, 1279.

zelfall eine an sich unzulässige Beihilfe genehmigen.

60. Sicher ist der Kommission bei der Beihilfenaufsicht, insbesondere bei der Prüfung der potentiell zulässigen Beihilfen gemäß Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag, ein gewisser Bewertungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt. Grundsätzlich kann sie sich jedoch nicht über den Rahmen hinwegsetzen, der vom EWG-Vertrag oder von einem Rechtsakt des Rates umrissen wurde. Es obliegt also allein dem Rat, über die Zulässigkeit weitergehender Beihilfen zu befinden.

61. Daß die Zurückhaltung des EWG-Vertrags Beihilfen gegenüber auch im Landwirtschaftsbereich maßgeblich sein sollte, wird auch durch die Entschließung der gemäß Artikel 43 Absatz 1 zur Erarbeitung der Grundlinien für eine gemeinsame Agrarpolitik einberufenen Konferenz der Mitgliedstaaten in Stresa bestätigt, in der eine allgemeine Übereinstimmung unter anderem über nachstehenden Grundgedanken deutlich wurde:

„Die Beseitigung von Subventionen, die dem Geist des Vertrages widersprechen, muß als wesentlich erachtet werden“¹⁴.

62. Es ist zu prüfen, ob dieser Grundsatz, daß allenfalls der Rat über die Gewährung nicht ausdrücklich vorgesehener Beihilfen zu befinden hat, auch im Bereich der Landwirtschaft gilt. Anhaltspunkte dafür sind, wie bereits oben dargelegt, in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 1 und in Artikel 42 EWG-Vertrag enthalten.

63. Das Prinzip, daß Beihilfen nur dann zulässig sind, wenn sie vom Vertrag oder in einem Rechtsakt des Rates vorgesehen sind, kann somit nicht durch eine weite Auslegung des Begriffs „Durchführungsbefugnisse“ der Kommission überspielt werden.

64. In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1079/77 des Rates ist somit keine ausreichende Ermächtigung der Kommission zu sehen, Beihilfen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse zu gewähren.

Als Zwischenergebnis ist somit folgendes festzuhalten.

65. Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 über Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes auf dem Markt von Berlin (West) ist ungültig.

66. 4) Zur dritten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„3) Gehört es zum Schutzbereich allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Grundrechts der Berufsfreiheit, der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Wettbewerbsfreiheit von Mitbewerbern, ein Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen zu schützen, die dadurch eintreten, daß die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten durch gemeinschaftliche Maßnahmen verbessert wird?“

67. a) Das *Verwaltungsgericht Frankfurt* verweist zunächst darauf, daß das Grundrecht der Berufsfreiheit vom Gerichtshof in dessen Rechtsprechung anerkannt sei. Allerdings habe der Gerichtshof noch nicht im einzelnen den Schutzbereich dieses Grundrechts definiert. Der Gerichtshof habe jedoch zumindest angedeutet, daß das wirtschaftliche Interesse von Unternehmen daran, daß ihre Konkurrenten nicht staatliche Zuwendungen erhielten, im Gemeinschaftsrecht rechtlich geschützt sei.

68. Nach Artikel 3 Buchstabe f EWG-Vertrag sei es Aufgabe der Gemeinschaft, den Wettbewerb vor Verfälschungen zu schützen. Die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag enthielten die entsprechenden Regeln, soweit sie sich an die Marktteilnehmer richteten. Die Diskriminierungsverbote — Artikel

7 und Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag — zeigten zudem, daß auch die Gemeinschaft selbst und die Mitgliedstaaten den Wettbewerb nicht beeinträchtigen sollten.

69. Dies bedeute jedoch nicht, daß der Wettbewerb nicht hoheitlich eingeschränkt werden könne, jede Einschränkung müsse jedoch begründet werden. Das Grundrecht der Wettbewerbsfreiheit müsse auch im Gemeinschaftsrecht als Ausdruck der Berufsfreiheit oder der allgemeinen Handlungsfreiheit garantiert sein. In den Schutzbereich dieses Grundrechts müßten alle jene fallen, die mit Unternehmen oder dem Staat in einem Konkurrenzverhältnis stünden. Konkurrenten in diesem Sinne seien hier die Klägerinnen und die Handelsunternehmen, die in Durchführung der Aktion die Interventionsbutter in Berlin an den Einzelhandel abzugeben hätten. Selbst wenn diese Handelsunternehmen nun keinerlei Vorteile von dieser Aktion hätten, so wäre das Konkurrenzverhältnis unmittelbar zur Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung anzunehmen, die dann selbst um Marktanteile ringe und die Handelsunternehmern lediglich als Agenten benutze. In jedem der beiden Fälle werde die Wettbewerbssituation der Klägerinnen beeinträchtigt und der Schutzbereich des Grundrechts auf Wettbewerbsfreiheit durch eine staatliche Maßnahme berührt.

70. b) Nach Auffassung der *Klägerinnen* der Ausgangsverfahren schützen die in der dritten Frage genannten allgemeinen Rechtsgrundsätze die Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen, die ihnen durch gemeinschaftliche Maßnahmen entstehen könnten.

71. Das Grundrecht der Berufsfreiheit sei in der Rechtsprechung des Gerichtshofes bereits anerkannt worden, der Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit, der in mehreren Vertragsbestimmungen anerkannt sei, stehe der Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfen entgegen, wenn diese, wie im vorliegenden

Fall, die Wettbewerbsstellung der Unternehmen beeinträchtigten.

72. Darüber hinaus halten die Klägerinnen das Diskriminierungsverbot für verletzt: Butter und Margarine stünden in einem Substitutionsverhältnis, die Gemeinschaft verbillige die Butter jedoch mit massiven Zuschüssen und gebe sie sogar gratis ab, während die Margarine keine solchen Beihilfen erhalte.

73. Darüber hinaus sehen die Klägerinnen in der Maßnahme der Kommission nicht nur einen Verkauf unter Selbstkosten, sondern ein Verschenken von Waren. Dies sei nach den Grundsätzen des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb, die in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten anzutreffen seien, unzulässig, jedenfalls dann, wenn es zu einer Gefahr der Marktverstopfung oder zur Gefährdung der Wettbewerbslage führe. Gleichzeitig stehe diese Maßnahme nicht im Einklang mit dem Zugaberecht.

74. Die *Kommission* stimmt dem Verwaltungsgericht Frankfurt insoweit zu, als auch sie die Auffassung vertritt, daß jede Einschränkung der individuellen Freiheit der Marktteilnehmer einer Rechtfertigung bedürfe. Im vorliegenden Fall vermag sie jedoch keine Beeinträchtigung des Rechts auf freie Berufsausübung zu erkennen. Niemandem sei der Zugang zur Berufstätigkeit als Margarinefabrikant verwehrt worden. Der Eingriff in den Margarinemarkt sei nur unerheblich gewesen, da er weniger als 0,4 % des jährlichen Gesamtverbrauchs an Margarine in der Bundesrepublik Deutschland umfaßt habe. Darüber hinaus sei die Margarineindustrie wegen der Unterschiede, die zwischen der Milchmarktordnung auf der einen und der Fettmarktordnung auf der anderen Seite bestünden, seit Jahren im Verhältnis zu den Herstellern von Butter begünstigt.

75. Rechtssätze aus dem Recht gegen den unlauteren Wettbewerb seien im vorliegen-

den Fall nicht anwendbar. Die von den Klägerinnen herangezogenen Grundsätze der Marktverstopfung und des Zugabenrechts seien Besonderheiten des deutschen Rechts. Entsprechende allgemeine Grundsätze der Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten seien jedenfalls in dieser Konkretisierung nicht feststellbar.

76. Im übrigen verweist die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der kein Industriezweig Anspruch auf Beibehaltung der Vorteile eines bestehenden Marktordnungssystems habe.

77. c) Mit dieser Frage hat das Verwaltungsgericht Frankfurt eine Reihe abstrakter Probleme aufgeworfen, wie die Grundsätze der Berufsfreiheit, der Wettbewerbsfreiheit und, in der Begründung der Frage, des Diskriminierungsverbots.

78. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht Frankfurt ausgeführt, daß der Grundsatz der freien Berufsausübung in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt sei. Fraglich sei nicht die Existenz, sondern nur der Umfang des Schutzbereichs dieses allgemeinen Rechtsgrundsatzes.

79. In seinen Urteilen vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79¹⁵ und vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73¹⁶ hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Verfassungsordnung verschiedener Mitgliedstaaten die freie Berufsausübung gewährleiste. Das so garantierte Recht sei aber weit davon entfernt, uneingeschränkten Vorrang zu genießen; es müsse ebenfalls im Hinblick auf die soziale Funktion der geschützten Tätigkeit gesehen werden. Aus diesem Grunde würden Rechte dieser Art in der Regel nur unter dem Vorbehalt von Einschränkungen geschützt, die im öffentlichen Interesse lägen. In der Gemeinschaftsrechtsordnung er-

scheine es weiterhin auch berechtigt, für diese Rechte bestimmte Beschränkungen vorzubehalten, die durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt seien, solange die Rechte nicht *in ihrem Wesen* angetastet würden. Was insbesondere den Schutz des Unternehmens angehe, so könne er keinesfalls auf bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten ausgedehnt werden, deren Ungewißheit zum Wesen wirtschaftlicher Tätigkeit gehöre.

80. In diesem Zusammenhang ist auf einen weiteren Grundsatz hinzuweisen, den die Rechtsprechung des Gerichtshofes herausgearbeitet hat. Ein Unternehmen kann sich nämlich nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen, der sich für dieses Unternehmen aus der Einführung einer gemeinsamen Marktorganisation ergibt und ihm zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen ist¹⁷.

81. Dieser Grundsatz muß auch für den vom Rat geschaffenen Ausgleich zwischen zwei verschiedenen Marktorganisationen gelten, so daß sich die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens nicht auf ein wohlerworbenes Recht berufen können, daß das Verhältnis zwischen der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und der Marktorganisation für Fette nicht geändert werden könne.

82. Nach der sich aus Artikel 43 Absatz 2 EWG-Vertrag ergebenden grundlegenden Kompetenzordnung im Landwirtschaftsbereich hat jedoch der Rat die gemeinsamen Marktorganisationen zu erlassen. Es obliegt somit ebenfalls dem Rat, die Marktorganisation bzw. das Verhältnis zwischen mehreren Marktorganisationen abzuändern. Solange der Rat dies nicht tut, ist die Kommis-

15 — Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79, Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, 3727.

16 — Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Kommission, Slg. 1974, 491.

17 — Siehe die Urteile vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78, SpA Eridania — Zuccherifici Nazionali u. a./Minister für Landwirtschaft und Forsten u. a., Slg. 1979, 2749, und vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, SA Biovilac NV/Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Slg. 1984, 4057.

sion an den grundsätzlichen Rahmen gebunden, den der Rat für die Marktorganisationen bzw. für die unter sie fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse abgesteckt hat.

83. Bei Butter und Margarine handelt es sich um landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Anhang II (Kapitel 4 und Kapitel 15.13) zum EWG-Vertrag, deren Preise sich gegenseitig bedingen¹⁸.

84. Das grundlegende Verhältnis zwischen dem Markt für Butter und dem Markt für Margarine hat der Rat durch den Erlass der Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und der Verordnung Nr. 136/66 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette geschaffen und durch Preisbeschlüsse und einen zollrechtlichen Außenschutz mit Hilfe des gemeinsamen Zolltarifs ergänzt.

85. Durch diese Maßnahmen hat der Rat den von ihm für richtig erachteten Ausgleich zwischen den Märkten für Butter und Margarine hergestellt, der die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Butter- bzw. Margarineproduzenten abgibt.

86. Diese Rahmenbedingungen und damit das grundsätzliche Verhältnis vom Buttermarkt zum Margarinemarkt werden von der Kommission kritisiert. Sie sieht in dem auf Beschlüssen des Rates beruhenden hohen Butterpreis sowie den nahe den niedrigen Weltmarktpreisen liegenden Preisen für die Ausgangsstoffe zur Margarineherstellung einen nicht zu rechtfertigenden Vorteil der Margarinehersteller bzw. einen Nachteil der Buttererzeuger. Um diese von ihr als Mißverhältnis angesehene Lage auszugleichen, hatte die Kommission dem Rat mehrmals Vorschläge zur Einführung einer Fettsteuer unterbreitet, die vom Rat jedoch nie angenommen worden sind.

87. Um die von ihr als normal bezeichnete Wettbewerbslage zwischen Butter und Margarine wenigstens für einen kurzfristigen Zeitraum und für begrenzte Mengen von Butter herzustellen, hat die Kommission unter anderem die Weihnachtsbutter-Aktion 1984/85 als auch die in ihrer Entscheidung vom 25. Februar 1985 enthaltene Maßnahme durchgeführt. Sie hat sich damit über das vom Rat geschaffene Grundverhältnis zwischen Buttermarkt und Margarinemarkt hinweggesetzt.

88. Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag hat die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen. Das in dieser Vorschrift ausgesprochene Diskriminierungsverbot ist eine besondere Ausbildung des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre. Dieser Grundsatz schränkt somit die Handlungsfreiheit der Organe der Gemeinschaft bei der Verwirklichung der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der Agrarpolitik ein¹⁹.

89. Da Butter und Margarine, wie bereits erwähnt, zumindest teilweise in einem Substitutionsverhältnis zueinander stehen, ist zu prüfen, ob die unterschiedliche Ausgestaltung der Marktorganisationen für Milch und Milcherzeugnisse einerseits und für Fette andererseits es rechtfertigt, Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes durchzuführen, die sich zu Lasten der Margarinehersteller auswirken können.

90. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß beide Marktorganisationen höchst

18 — Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82, Fromançais SA/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Slg. 1983, 395.

19 — Siehe das Urteil vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 116/76, Granaria BV/Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1977, 1247.

unterschiedliche Preissysteme vorsehen. Wenn die Grundstoffe zur Herstellung von Margarine im wesentlichen zu einem Preis in der Gemeinschaft bezogen werden können, der dem des Weltmarktes entspricht, ist für die Butterherstellung ein wesentlich höherer Preis für ihr Ausgangsprodukt, die Milch, anzusetzen, der etwa um 200 ECU pro 100 kg über dem Weltmarktpreis liegt. Andererseits ist festzuhalten, daß für Butter eine unbeschränkte Abnahmegarantie zu Preisen besteht, die dem im Vergleich zum Weltmarkt erheblich erhöhten Preis für Milch Rechnung tragen.

91. In dieses Preisgefüge hat die Kommission nun dadurch eingegriffen, daß sie Interventionsbutter kostenlos abgab, somit zum vollen Preis subventionierte, während gleichzeitig die Interventionsregelung für Frischbutter zum unveränderten Interventionspreis aufrechterhalten blieb. Wenn somit durch die Abgabe der kostenlosen Interventionsbutter in einem gewissen Umfange die zum normalen Preis zu verkaufende Frischbutter vom Markt verdrängt werden konnte, wurde der Frischbutter zwar die Möglichkeit genommen, unmittelbar an den Verbraucher verkauft zu werden. Es bot sich aber immer noch die Möglichkeit, die Butter an die Interventionsstellen zum Interventionspreis zu verkaufen, so daß die Butterhersteller ihrer Absatzmöglichkeiten nicht beraubt wurden.

92. Anders hingegen war die Lage der Margarinehersteller. Da es für ihre Erzeugnisse keine durch Interventionsmaßnahmen garantierte Absatzmöglichkeit gab, mußten sie in einer Situation, in der ein Konkurrenzzeugnis massiv subventioniert wurde, Absatzeinbußen hinnehmen, für die kein Ausgleich geschaffen worden war.

93. Es ist somit festzustellen, daß durch die Subventionierung der Lagerbutter die Erzeuger von Butter und Margarine unterschiedlich belastet wurden: Die Erzeuger der vom Markt verdrängten Frischbutter

konnten ihre Ware ungehindert der Interventionsstelle anbieten, die diese aufkaufen mußte, während für die Hersteller von Margarine ein derartiger Ausweg nicht offenstand. Der Eingriff der Kommission in die beiden Märkte der Fetterzeugnisse wirkte sich somit unterschiedlich aus: bei den Herstellern von Butter allenfalls in dem Maße, als ein auf dem Markt erzielbarer Preis über dem Interventionspreis gelegen hätte, was niemand vorgetragen hat, während bei den Herstellern von Margarine eine Umsatzeinbuße ohne jeglichen Ausgleich hinzunehmen war.

94. Da somit durch die Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes auf dem Markt von Berlin den Margarineherstellern erhebliche, den Butterherstellern allenfalls geringe Lasten auferlegt wurden, ist in dieser unbilligen Belastung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes²⁰ eine Diskriminierung zu Lasten der Margarinehersteller zu sehen, die gerade nicht in den Genuß der Vorteile der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse gelangen können.

95. Sollte man für das Vorlegen einer Diskriminierung verlangen, daß aus einem Nachteil, der einer Erzeugergruppe zugemutet wird, ein Vorteil für eine andere Erzeugergruppe fließen müsse, so wäre auch dieser Sachverhalt gegeben.

96. Werden durch eine Maßnahme der Absatzförderung von Lagerbutter gleichzeitig Margarine und Frischbutter vom Markt verdrängt, ist darin zunächst noch kein unmittelbarer Vorteil für die Butterhersteller zu sehen. Mittelbar folgt aus dieser Maßnahme jedoch ein ganz erheblicher Vorteil für die Hersteller von Butter. Angesichts einer Marktorganisation für Milch und Milcher-

20 — Siehe die Urteile vom 25. Oktober 1978 in den verbundenen Rechtssachen 103 und 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd/Intervention Board for Agricultural Produce, Slg. 1978, 2037, und vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 116/76, a. a. O.

zeugnisse, die in einer Weise gehandhabt wird, daß mit Hilfe einer fast absoluten Abnahmegarantie und mit im Vergleich zum Weltmarkt stark erhöhten Preisen ein ständiger Überschuß an Milch zwangsläufig produziert werden muß, stellen Lagerräumungsaktionen wie die von der Art der Berlin-Butter-Aktion geradezu eine Notwendigkeit dar, um das bestehende System der hohen Milchpreise mit einer fast unbeschränkten Abnahmegarantie wenigstens für eine gewisse weitere Zeit überhaupt aufrechterhalten zu können. Die Praxis der Intervention auf dem Milchmarkt hat sich zu einem System entwickelt, welches darauf angewiesen ist, außergewöhnliche Absatzmöglichkeiten zu finden. Somit hat die Berlin-Butter-Aktion, wenn auch im begrenzten Maße, dazu gedient, den hohen Milchpreis und die Abnahmegarantie wenigstens eine zeitlang weiter aufrechtzuerhalten; damit ist diese Aktion mittelbar den Milcherzeugern zugute gekommen.

Ich schlage somit vor, die Frage wie folgt zu beantworten:

97. Die zuständigen Organe der Gemeinschaft können die durch Marktorganisationen geschaffenen Wettbewerbsverhältnisse verändern. Dabei haben sie jedoch die durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts geschützten Interessen von Mitbewerbern und insbesondere das Diskriminierungsverbot zu beachten.

98. 5) Zur fünften Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„5) Stehen die in der dritten Frage angesprochenen allgemeinen Rechtsgrundsätze (Grundrechte) unter dem ‚Vorbehalt des Gesetzes‘, so daß sie nur durch eine Verordnung des Rates oder aufgrund einer Verordnung des Rates eingeschränkt werden dürfen?“

99. a) Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts können die Grundrechte der Marktbürger nicht beliebig eingeschränkt werden,

selbst wenn dies der Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags diene. Andererseits stelle nicht jede hoheitliche Maßnahme, die Grundrechte berühre, auch eine Verletzung dieser Rechtspositionen dar. Zumindest das Grundrecht der Wettbewerbsfreiheit könne nicht schrankenlos gelten. Das Verwaltungsgericht wirft die Frage auf, welcher Art diese Einschränkungen sein müßten, um rechtlich anerkannt zu werden, da der Gerichtshof zu dieser Frage noch nicht hinreichend präzise Stellung genommen habe. Wenn der Gerichtshof erwähnt habe, das Grundrecht der Berufsfreiheit stehe unter dem „Vorbehalt von Einschränkungen, die im öffentlichen Interesse liegen“, so sei eine genauere Qualifikation dieses Vorbehalts aus rechtsstaatlichen Erwägungen unumgänglich.

100. Wenn es auch im formellen Sinne im Gemeinschaftsrecht keine Gesetze gäbe, sei doch im Rahmen der Gemeinschaftsverfassung der Rat jenes Verfassungsorgan, welches die Rechtsakte setze, die in einer Demokratie zu setzen der Volksvertretung obliege. Verordnungen des Rates müßten deshalb als legislatorische Rechtssetzungsakte, also als Gesetz im Sinne des gemeinschaftsrechtlichen Gesetzesvorbehalts, anerkannt, aber auch gefordert werden.

101. b) Nach Ansicht der *Klägerinnen* der Ausgangsverfahren muß eine Entscheidung der Kommission, um gültig zu sein, unmittelbar auf einer Vertragsbestimmung oder einer vom Rat in einer Verordnung übertragenden Ermächtigung beruhen. Dies ergebe sich sowohl aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Gewaltentrennung als auch aus dem in Artikel 4 Absatz 1 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz der abschließenden Verteilung der Befugnisse zwischen den Organen. Aus diesen Gründen könnten die in der dritten Frage erwähnten Grundrechte nur durch einen Rechtsakt des Rates oder der im Rahmen einer Ermächtigung des Rates handelnden Kommission eingeschränkt werden.

102. Der *Rat* verweist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der die wesentlichen Grundzüge einer zu regelnden Materie nach dem im EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren vom Rat zu erlassen seien, während die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen vom Rat selbst oder aufgrund einer Ermächtigung gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag von der Kommission nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden könnten. Dem sei in all denjenigen Fällen Genüge getan, in denen nach diesem Verfahren Kriterien aufgestellt worden seien, die hinreichend bestimmt seien, um die der Kommission übertragenen Befugnisse klar abzugrenzen und zu gewährleisten, daß sie sich auf der Ebene der Durchführung an diese Kriterien halte. Daher muß es nach Auffassung des Rates möglich sein, jede etwaige Einschränkung von Rechten einzelner durch die Durchführungsrechtsakte der Kommission mit den vom Rat im Grundakt festgelegten Kriterien zu begründen. Deshalb könnten die allgemeinen Rechtsgrundsätze nur auf der Grundlage von Ratsverordnungen eingeschränkt werden, und zwar innerhalb der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes gesetzten Grenzen.

103. Die *Kommission* führt aus, die Gültigkeit der ihr vom Rat erteilten Ermächtigungen sei nicht nach der Konzeption des deutschen Verfassungsrechts zu beurteilen, sondern nach den besonderen Strukturen des EWG-Vertrags. Diese definierten nicht, worin die Kompetenzen bestünden, die der Rat gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag der Kommission übertragen könne. Diese Bestimmung untersage nur solche Ermächtigungen, mit denen der Rat, ohne selbst irgendeine Regelung zu treffen, bestimmte ihm vorbehaltene Bereiche pauschal auf die Kommission delegiere. Anders als im Fall des Artikels 80 des Grundgesetzes werde nicht verlangt, daß „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ der Ermächtigung präzise zu umschreiben seien.

104. c) Gemäß Artikel 4 Absatz 1 EWG-Vertrag handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.

105. Die Artikel 145 und 155 konkretisieren den genannten Grundsatz: Gemäß Artikel 145 EWG-Vertrag besitzt der Rat zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrages eine Entscheidungsbefugnis. Gemäß Artikel 155 hat die Kommission, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, nach Maßgabe dieses Vertrages in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und am Zustandekommen der Handlung des Rates und der Versammlung mitzuwirken sowie die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.

106. Nach diesen Grundsätzen, die häufig auch als „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ bezeichnet werden, handelt jedes Organ der Gemeinschaft nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse. Eine allgemeine Rechtsetzungs- oder Handlungsbefugnis steht keinem der Organe zu.

107. Andererseits läßt sich Artikel 155 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag entnehmen, daß zwischen dem Rat und der Kommission kein grundsätzliches Verhältnis der Über- oder Unterordnung besteht, da der Kommission im EWG-Vertrag auch eigene Zuständigkeiten eingeräumt wurden.

108. So kann die Kommission zum Beispiel gemäß Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 EWG-Vertrag die Mitgliedstaaten zum Erlass von handelspolitischen Schutzmaßnahmen ermächtigen, die im Einzelfall durchaus geeignet sein können, die wirtschaftliche Handlungsfreiheit von Marktteilnehmern zu berühren.

109. Im Anwendungsbereich des Artikels 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag

besteht jedoch ein Verhältnis der Über- oder Unterordnung zwischen Kommission und Rat, da sich die Kommission beim Erlaß von Durchführungsmaßnahmen an die Befugnisse zu halten hat, die ihr vom Rat übertragen worden sind.

110. Im Bereich der Maßnahmen, die die Kommission somit gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag erläßt, kann sie die allgemeinen Rechtsgrundsätze nur dann einschränken, wenn sie dazu durch eine Verordnung des Rates ermächtigt worden ist. Im Falle des Artikels 155 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag jedoch kann die Kommission derartige Einschränkungen aus eigener Zuständigkeit, also unmittelbar durch den EWG-Vertrag ermächtigt, vornehmen.

111. In beiden Fällen ist die Kommission jedoch gehalten, bei der Einschränkung von Grundrechten die Grundsätze zu beachten, die der Gerichtshof insbesondere im bereits zitierten Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 aufgestellt hat.

112. Aus dem Dargelegten ergibt sich die folgende Antwort.

Die zuständigen Organe der Gemeinschaft können in den Schutzbereich der allgemeinen Rechtsgrundsätze eingreifen, soweit sie aufgrund eigener Kompetenz handeln.

Handelt jedoch die Kommission gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag im Rahmen der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse, so muß ihr Handeln auf einen Rechtsakt des Rates zurückzuführen sein.

113. 6) Zur vierten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„4) Dient die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 [KOM(85) 276 endg.] vorgesehene Maßnahme noch der Verwirklichung der Ziele des Vertrages und ist sie eine Maßnahme nach Maßgabe des Vertra-

ges im Sinne des Artikels 145 EWG-Vertrag?“

114. a) Das *Verwaltungsgericht Frankfurt* äußert Zweifel, ob die Maßnahme zum Absatz von Butter noch der Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags diene. Die Aktion diene nicht der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft und auch nicht der Gewährleistung eines angemessenen Lebensunterhalts für die landwirtschaftliche Bevölkerung, deren Lebensunterhalt nämlich nur durch die garantierten Interventionspreise sichergestellt werde. Die Abgabe von Interventionsbeständen auf dem Markt könnte niemals diesem Ziel dienen.

115. Die Maßnahme fördere auch nicht die Stabilisierung der Märkte, denn sie führe nur zu einer künstlichen Verbilligung von Butter zugunsten der Verbraucher, nicht aber zu einem Marktgleichgewicht.

116. Die Maßnahme diene auch nicht der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen, da das angemessene Preisniveau durch die Preisfestsetzungen der gemeinsamen Marktorganisationen selbst festgelegt werde.

117. Den einzigen rational rekonstituierbaren Zweck sieht das Verwaltungsgericht darin, daß die Maßnahme zu einem Abfluß alter Butter aus den staatlichen Lagerhallen führen solle. Dabei handele es sich um ein sogenanntes fiskalisches Hilfsgeschäft, vergleichbar dem Bau oder der Anmietung neuer Lagerhallen. Sicherlich fielen derartige fiskalischen Hilfsgeschäfte auch in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft, das Verwaltungsgericht hält es jedoch für ausgeschlossen, daß die Gemeinschaft im Interesse dieser Geschäfte die Grundrechte der Marktbürger einschränken dürfe.

118. b) Die *Klägerinnen* der Ausgangsverfahren vertreten ebenfalls die Auffassung, daß die angegriffene Maßnahme keinem der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der Agrarpolitik diene.

119. Insbesondere der Grundsatz, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, könne nicht herangezogen werden. Aus dem Sonderbericht des Rechnungshofes über den Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen innerhalb der Gemeinschaft²¹ ergäbe sich, daß der Verkauf von Butter zu herabgesetzten Preisen kaum dazu geeignet sei, den Butterabsatz zu steigern.

120. Die *Kommission* teilt die Auffassung, daß die Berlin-Butter-Aktion weder der Produktivität der Landwirtschaft, noch der Gewährung eines angemessenen Lebensunterhalts der landwirtschaftlichen Bevölkerung, noch der Versorgung des Verbrauchers zu angemessenen Preisen diene. Sie ist jedoch der Ansicht, daß ein weiteres Ziel mit der Aktion angestrebt werde, nämlich das der Stabilisierung der Märkte.

121. Um angesichts der erheblichen Steigerung der Milchproduktion und des nur mäßigen Anwachsens des Verbrauchs zumindest mittelfristig zu einem Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu gelangen, habe die Gemeinschaft nicht nur bei der Erzeugerseite ansetzen können, sie habe vielmehr über die schon seit langem bestehenden traditionellen Verbilligungsaktionen hinaus nach Wegen suchen müssen, durch die die Absatzmöglichkeiten für Butter erweitert werden könnten. Die Aufgabe, permanent nach derartigen Maßnahmen Ausschau zu halten, habe der Rat anlässlich der Einführung der Mitverantwortungsabgabe durch Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 der Kommission übertragen. Im einzelnen sei die Kommission durch die genannte Bestimmung ermächtigt worden, im Verfahren des Verwaltungsausschusses jede Art von Maßnahme zu beschließen, die die Erweiterung der Märkte für Milch oder Milcherzeugnisse inner- oder außerhalb der Gemeinschaft oder die Erforschung neuer

Absatzmöglichkeiten und verbesserter Erzeugnisse zum Ziele habe.

122. Es stehe außer Zweifel, daß durch die kostenlose Abgabe von 900 t Butter aus den Interventionsbeständen und dem damit verbundenen Verkauf von weiteren 900 t Frischbutter in ganz bescheidenem Maße zur Wiederherstellung des gestörten Gleichgewichts beigetragen worden sei. Es sei aber der Kommission nicht in erster Linie um den Absatz von 900 t überschüssiger Butter gegangen, sondern um einen Test, um das Verbraucherverhalten für den Fall einer erheblichen, sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Preissenkung zu erforschen.

123. c) Von den in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Zielen ist somit nur noch das der Stabilisierung der Märkte zu prüfen, da man sich den vom vorliegenden Gericht und allen Beteiligten geäußerten Erklärungen anschließen kann, daß die Butterabsatzmaßnahme nicht den anderen in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Zielen gedient habe.

124. Der Begriff der Marktstabilisierung umfaßt nun, wie ich bereits in meinen Schlußanträgen zur Weihnachtsbutter-Aktion dargelegt habe, zweierlei: die Stabilisierung des Marktes eines einzelnen Erzeugnisses, hier der Butter, und die Stabilisierung von Märkten verschiedener Erzeugnisse, wenn diese, wie hier, in einem Substitutionsverhältnis stehen.

125. Zur Stabilisierung des Buttermarktes ist folgendes anzumerken: Wie bereits erwähnt, hat die Handhabung der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse dazu geführt, daß seit Jahren Produktionsüberschüsse entstehen, die auf dem Markt nicht absetzbar sind. Das Ziel der Marktstabilisierung wurde zugunsten anderer Ziele, insbesondere dem Ziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, ständig ver-

nachlässigt. Die Folge war, daß ein struktureller Produktionsüberschuß entstanden, also der Buttermarkt völlig aus dem Gleichgewicht geraten ist.

126. Wenn in einer solchen Lage der Rat der Kommission den Auftrag erteilt, nach Maßnahmen zu suchen, mit denen das Marktgleichgewicht wieder erreicht werden kann, so dient dies dem Ziel des Artikels 39 EWG-Vertrag, die Märkte zu stabilisieren. Entsprechende Maßnahmen der Kommission müssen somit bezwecken, das Marktgleichgewicht wiederherzustellen. Ob sie dies auch erreichen, ist für die rechtliche Würdigung nicht von Bedeutung, da bei einer Maßnahme zur Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten erst nach ihrer Durchführung beurteilt werden kann, ob sie erfolgreich und somit geeignet war.

127. Zu diesem Punkt hat die Kommission plausibel vorgetragen, daß es ihr darum gegangen sei, das Verbraucherverhalten angesichts einer erheblichen Butterverbilligungsaktion zu erforschen, insbesondere die genauen Kosten und die Grenzen eines möglichen zusätzlichen Butterabsatzes.

128. Die Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes war somit geeignet, dem Ziel der Stabilisierung des Buttermarktes zu dienen.

129. Da der Begriff der Stabilisierung der Märkte aber noch einen zweiten Aspekt umfaßt, nämlich das Verhältnis der Märkte substituierbarer Erzeugnisse untereinander, ist zu prüfen, ob die Kommission durch ihre Maßnahme in das grundsätzliche Verhältnis zwischen dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse einerseits und dem Fettmarkt andererseits eingreifen durfte. Grundsätzlich hat nämlich die Kommission das vom Rat geschaffene Grundverhältnis zwischen den beiden genannten Marktorganisationen zu respektieren. Darüber hinaus konnten die Marktteilnehmer, die auf den beiden Sektoren der Nahrungsmittelfette tätig sind, da-

von ausgehen, daß das Grundverhältnis zwischen den beiden Marktorganisationen jedenfalls nicht abrupt, also nicht ohne Übergangsmaßnahmen, geändert werde.

130. Nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts Frankfurt wurden in Berlin im Jahre 1984 insgesamt 13 297 t Margarine verbraucht. Dies entspräche einem monatlichen Durchschnittsverbrauch von 1 108 t oder, bezogen auf den Zeitraum von zweieinhalb Monaten, in dem die Butterverbilligungsaktion durchgeführt werden sollte, einem Verbrauch von 2 770 t.

131. Wenn man unterstellt, daß der zusätzliche Absatz von 900 t Interventionsbutter in voller Höhe zu Lasten des Margarineabsatzes gehen würde, ginge der Absatz der Margarine in den zweieinhalb Monaten um 22,5 % zurück. Berechnet am Absatz von Margarine in Berlin im ganzen Jahr 1984 betrüge der Rückgang jedoch noch etwa 6,8 %.

132. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß zumindest die Klägerinnen der Ausgangsverfahren in den verbundenen Rechtsachen 133 bis 136/85 nicht nur auf dem Markt von Berlin, sondern darüber hinaus auf dem Markt der gesamten Bundesrepublik Deutschland tätig sind. In der mündlichen Verhandlung der Rechtssache 97/85 R haben sie dargelegt, daß die zur Durchführung der Maßnahme eingesetzte Menge kostenloser Butter 0,4 % des jährlichen Margarineabsatzes in der Bundesrepublik Deutschland entspreche.

133. Angesichts eines derartig geringfügigen Umsatzrückgangs kann ich noch keinen erheblichen Eingriff in das vom Rat geschaffene Grundverhältnis zwischen dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse und dem Fettmarkt erblicken. Zudem ist noch zu bemerken, daß der Rat der Kommission in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 die Möglichkeit gegeben hat, Maßnahmen zur Erweiterung des Marktes für Milcherzeug-

nisse auch innerhalb der Gemeinschaft zu ergreifen, so daß zumindest geringfügige Eingriffe in das Grundverhältnis zwischen den beiden Marktorganisationen vom Rat nicht ausgeschlossen worden waren. Ein derartiger Hinweis fehlte in der Rechtsgrundlage für die Weihnachtbutter-Aktion.

134. Insgesamt ist somit festzustellen, daß durch die Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 nicht gegen das Ziel der Stabilisierung der Märkte, wie es in Artikel 39 EWG-Vertrag niedergelegt ist, verstoßen wurde.

135. Dies hat die nachstehende Antwort zur Folge:

Die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme steht nicht im Widerspruch zu einem Ziel der Agrarpolitik im Sinne von Artikel 39 EWG-Vertrag.

136. 7) Zur sechsten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„6) Stellt die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme eine solche zur Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten bzw. eine solche zur Erweiterung der Märkte im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 131 vom 26.5.1977) dar?“

137. a) Das *Verwaltungsgericht Frankfurt* hat Bedenken, ob die Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes auf Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 gestützt werden könne. Es wirft die Frage auf, ob unter Absatz und Markterweiterung auch der Absatz von Interventionswaren aus der staatlichen Lagerhaltung gemeint sein könne. Die in Artikel 4 bezeichneten Maßnahmen würden aus den Mitteln der Mitverantwortungsab-

gabe finanziert. Sinn dieser Abgabe und der damit zu finanzierenden Maßnahmen solle es sein, ein besseres Verhältnis zwischen Erzeugung und Marktbedarf herzustellen. Die zu finanzierenden Maßnahmen seien keine des Interventionssystems, sondern sollten das bestehende Interventionssystem dahingehend ergänzen, daß das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ausgeglichen werde.

138. Diese Zwecksetzung mache deutlich, daß sich der Absatz nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 nur auf den Absatz freier Marktprodukte beziehen könne, also solcher Milchprodukte, die niemals Gegenstand staatlicher Intervention gewesen seien. Nur wenn der Markt für diese Produkte erweitert werde, könne das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ausgeglichen werden. Würden dagegen die Absatzmöglichkeiten für Interventionswaren erweitert, so würde durch die kostenlose Abgabe von Interventionsbutter ein Teil der freien Marktbutter vom Markt verdrängt und in die staatliche Intervention geleitet. Werde eine solche Maßnahme aus Mitteln der Mitverantwortungsabgabe finanziert, so werde deren Sinn pervertiert.

139. b) Nach Auffassung der *Klägerinnen* ist die beanstandete Maßnahme nicht durch Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 gedeckt. Die Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten erfordere nicht die kostenlose Abgabe von 900 t Butter, da ein Marktforschungsinstitut die gewünschten Angaben liefern könnte. Die Erweiterung der Märkte könne aus den von dem vorlegenden Gericht genannten Gründen nur frische Marktbutter betreffen. Durch die Entscheidung, Butter aus den Interventionsbeständen der Gemeinschaft kostenlos abzugeben, werde gegen die Milchmarktordnung verstoßen. Die Tätigkeit der Interventionsstellen bei der Lagerung und dem Verkauf von Butter sei in der Verordnung Nr. 804/68 geregelt, insbesondere in Artikel 6 Absatz 3. Wenn in

Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 von Maßnahmen, die die Erweiterung der Märkte innerhalb der Gemeinschaft betreffen, die Rede sei, so könne es sich dabei nur um andere Maßnahmen als den Absatz von Butter, die von den Interventionsstellen aufgekauft worden sei, handeln.

140. Die *Kommission* wendet sich gegen die Ausführungen des vorlegenden Gerichts zur Tragweite des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1079/77. Es handele sich um eine Bestimmung, die die Kommission ganz allgemein ermächtige, Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse zu ergreifen. Für die Annahme, eine Erweiterung der Märkte dürfe auf der Grundlage von Artikel 4 nur für frische Marktware betrieben werden, finde sich in der Verordnung keine Stütze. Wenn es in der letzten Begründungserwägung zur Verordnung heiße, daß die vorgesehenen Maßnahmen darauf abzielten, das bestehende Interventionssystem zu ergänzen, so besage dies nicht, daß zum Zwecke der Markterweiterung im Sinne von Artikel 4 niemals Interventionsware eingesetzt werden dürfe, sondern bedeute nur, daß die in diesem Artikel vorgesehenen Aktionen neben das bestehende Interventionssystem träten. Die beanstandete Maßnahme habe tatsächlich zur Erweiterung des Marktes auch für Frischbutter beigetragen, da sich die in der einheitlichen Verpackung mitenthaltene Frischbutter sehr viel leichter habe absetzen lassen als unter normalen Marktbedingungen. Von einer Pervertierung des Sinnes der Verordnung Nr. 1079/77 könne hiernach keine Rede sein.

141. c) Die Ausführungen der Klägerinnen der Ausgangsverfahren, bei der von der Kommission erlassenen Maßnahme könne es sich nicht um eine Maßnahme zur Erforschung der Absatzmöglichkeiten handeln, beziehen sich im wesentlichen auf die Zweckmäßigkeit und Tauglichkeit der Berlin-Butter-Aktion. Zweckmäßigkeit und

Wirksamkeit einer Maßnahme können vom Gerichtshof jedoch nur in beschränktem Maße überprüft werden. Nur wenn eine Maßnahme für das vom zuständigen Organ verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet ist, kann dadurch die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigt werden; dabei hat der Gerichtshof zu berücksichtigen, daß dem handelnden Organ der Gemeinschaft weite Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt sind²².

142. Den Klägerinnen ist sicherlich einzuräumen, daß Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit und der Zweckmäßigkeit erhoben werden können, wenn für eine Maßnahme zur Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten 900 t Butter kostenlos abgegeben werden. Möglicherweise hätte eine Untersuchung durch ein Meinungsforschungsinstitut zu denselben Ergebnissen geführt. Darüber hinaus ist in den beiden Marktuntersuchungen, die gemäß Artikel 7 der Entscheidung vom 25. Februar 1985 durchgeführt wurden, ausgeführt, daß nur begrenzte Aussagen möglich seien, die den Ansprüchen einer methodisch sauberen Analyse nicht in allen Punkten gerecht werden konnten. Insbesondere aufgrund des Umstands, daß der Auftrag zur Durchführung der Untersuchung erst etwa einen Monat vor Aktionsbeginn erteilt worden sei und somit Vergleichsdaten für eine Vorperiode nur unzureichend beschafft werden konnten, angesichts der Tatsache, daß der Testmarkt von Berlin (West) Besonderheiten aufweise, die nicht für die übrige Bundesrepublik Deutschland oder gar für die Gemeinschaft verallgemeinert werden könnten, könne das Ergebnis der Untersuchung nicht als völlig aussagekräftig angesehen werden.

143. Trotz dieser mangelhaften Vorbereitung der Aktion, die immerhin Kosten von etwa 4 Mio ECU für den Gemeinschafts-

22 — Siehe das Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78, Hans-Markus Stöltig/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1979, 713, in dem der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 1079/77 bestätigt hat.

haushalt mit sich brachte, und trotz der ungeschickten Auswahl des Testmarktes bin ich jedoch nicht der Auffassung, daß von einer „offensichtlich ungeeigneten“ Maßnahme gesprochen werden kann. Schließlich konnte die Kommission gewisse Erkenntnisse hinsichtlich der Kosten des Mehrabsatzes an Butter und der Höhe des erforderlichen Preisnachlasses aus der Durchführung der Aktion und der begleitenden Markuntersuchungen ziehen, wenn diese Erkenntnisse wohl auch nur von begrenzter Aussagefähigkeit waren.

144. Trotz der festgestellten Mängel ist somit die Maßnahme der Kommission als eine Maßnahme zur Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten anzusehen.

145. Auch der Auffassung, für eine Maßnahme zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse dürften in keinem Fall Interventionsbestände eingesetzt werden, kann nicht zugestimmt werden.

146. Wenn angesichts der von der Gemeinschaft festgesetzten Interventionspreise und der gleichzeitig für Butter bestehenden Abnahmegarantie überhaupt noch von einem Marktgeschehen gesprochen werden kann, dann gehört zu diesem Marktgeschehen auch die Möglichkeit, Butter zum Interventionspreis an die Interventionsstellen zu verkaufen. Gleichwohl kann Intervention ihrer Natur nach nicht bedeuten, daß landwirtschaftliche Erzeugnisse in gewissen Mengen auf Dauer aus dem Markt herausgenommen werden. Vielmehr müssen diese zu einem geeigneten Zeitpunkt wieder in den Markt zurückgegeben werden, wenn das Interventionssystem funktionsfähig bleiben soll. Schließlich dient die Intervention der Preisstützung, nicht jedoch der dauerhaften Herausnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus dem Markt.

147. Somit kann nicht in einer Weise strikt zwischen Marktbutter und Interventionsbutter unterschieden werden, wie dies das Ver-

waltungsgericht Frankfurt und die Klägerinnen der Ausgangsverfahren getan haben. Schließlich ist auch dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 keine derartige Trennung in zwei verschiedene Kategorien von Butter zu entnehmen.

148. Von einer Pervertierung der Verordnung Nr. 1079/77 zu sprechen, wenn der Ertrag der Mitverantwortungsabgabe auch zum Absatz von Interventionsbutter benutzt werde, besteht ebenfalls kein Anlaß. Es kann der Verordnung Nr. 1079/77 nicht entnommen werden, daß der Ertrag der Mitverantwortungsabgabe ausschließlich für Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse verwendet werden müsse, die noch nicht Gegenstand der Intervention gewesen sind. Ausweislich des zweiten Erwägungsgrundes zu der Verordnung sollen durch die Erhebung der Mitverantwortungsabgabe die Milcherzeuger an den erheblichen finanziellen Lasten, die sich aus den Überschüssen für die Gemeinschaft ergeben, beteiligt werden. Darüber hinaus gelten gemäß Artikel 5 der Verordnung die Mitverantwortungsabgabe und die Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik als Teil der Intervention zur Regelung der Agrarmärkte. Damit ist der enge Zusammenhang zwischen der allgemeinen Interventionsregelung einerseits und der Mitverantwortungsabgabe und den Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte andererseits hergestellt. Dies entspricht den Ausführungen des letzten Erwägungsgrundes zur Verordnung, in denen es heißt, daß alle in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen darauf abzielen, den Markt für Milcherzeugnisse zu regulieren und zu stabilisieren und damit das bestehende Interventionssystem zu ergänzen.

149. Insgesamt wäre die von der Kommission in ihrer Entscheidung vom 25. Februar 1985 getroffene Maßnahme zur För-

derung des Butterabsatzes von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 gedeckt, wenn sie nicht aus anderen Gründen rechtswidrig wäre.

150. Ich schlage demnach vor, die sechste Frage wie folgt zu beantworten.

Die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme stellt eine solche zur Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse dar.

151. 8) Zur siebten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„7) Genügt Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 rechtsstaatlichen Erfordernissen in bezug auf den Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit?“

152. a) Das *vorlegende Gericht* hat diese Frage nur für den Fall gestellt, daß der Gerichtshof der Auffassung sei, die angefochtene Maßnahme sei von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 gedeckt. Für diesen Fall wirft das Gericht die Frage auf, ob diese Regelung dann nicht zu weit sei und den rechtsstaatlichen Erfordernissen des Bestimmtheitsgrundsatzes widerspreche. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erfordere nicht nur irgendeine, sondern eine präzise umrissene, begrenzte Ermächtigung zur Vornahme von Maßnahmen der Eingriffsverwaltung. Die Ermächtigung dürfe nicht so vage sein, daß es letztlich nicht mehr der Gesetzgeber, sondern das Ausführungsorgan sei, welches die Grenzen der Freiheit im einzelnen bestimme. Da Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 der Kommission einen derart weiten Spielraum einräume, daß es sich nicht mehr voraussehen lasse, in welchem Sinne, d. h. mit welchem konkreten Inhalt, zu welchem konkre-

ten Zweck und in welchem Ausmaß die Kommission von ihm Gebrauch machen werde, sei er nicht hinreichend bestimmt. Es komme nicht zum Ausdruck, daß die Markterweiterung auch dadurch erreicht werden dürfe, daß die Gemeinschaft dem Endverbraucher die Hälfte der von ihr erworbenen Butter schenke. Überhaupt sei fraglich, wie eine Schenkaktion einen Markt erweitern könne, da der Begriff Markt ein erwerbswirtschaftlicher Begriff sei, während das Verschenken von Produkten nicht als erwerbswirtschaftliche Tätigkeit betrachtet werden könne.

153. b) Nach Auffassung der *Klägerinnen* der Ausgangsverfahren ist der Grundsatz der Bestimmtheit einer Ermächtigungsgrundlage für Rechtsnormen niedrigeren Ranges Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und des Prinzips der Gewaltenteilung. Würde eine Verwaltungsbehörde eine unbegrenzte Handlungs- und Rechtsetzungsbefugnis haben, so würde das dem Rechtsstaatsprinzip, wonach alles staatliche Handeln auf das Recht zurückzuführen sei, grob widersprechen. Würde die Ermächtigung in einer Verordnung des Rates Maßnahmen jeglicher Art umfassen, so wäre damit dem Erfordernis der Zurückführung aller Handlungen der Gemeinschaftsorgane auf den Vertrag und die Prinzipien des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung zuwidergehandelt. Wäre der Begriff der Maßnahme wirklich weit auszulegen, so könnte die Kommission nicht nur ermächtigt werden, Milch und Milcherzeugnisse zu verschenken, sondern auch etwa einen Konsumzwang für diese Produkte anzuordnen. Auch Verbote des Konsums von Konkurrenzprodukten, wie etwa von Margarine im Vergleich zu Butter, wären dann geeignete Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte. Diese Beispiele zeigten, daß die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 genannten Begriffe nur dann als hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlagen dienen können, wenn sie nach Sinn und Zweck eng und streng ausgelegt würden.

154. Nach Auffassung des *Rates* der Europäischen Gemeinschaften steht Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 mit dem EWG-Vertrag in Einklang. Ziel dieser Bestimmung sei es, die Kommission unter den darin festgelegten Bedingungen zu ermächtigen, Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse zu ergreifen. So sei die Zielsetzung genau umrissen. Weiterhin würden die Märkte, auf denen die Kommission tätig werden solle, sowie die durchzuführenden Maßnahmen, nämlich die Erweiterung der Absatzmöglichkeiten sowie die Erforschung verbesserter Erzeugnisse, in der Ratsverordnung festgelegt. Ergänzt würden diese Kriterien durch die Erwägungsgründe zu der Verordnung, in denen ausgeführt sei, daß in Verbindung mit der Abgabe spezifische Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte zum Absatz der Überschüsse auf dem Markt der Gemeinschaft und im Weltmarkt vorgesehen werden müßten. Somit sei der Kommission ein ganzes Bündel von Kriterien an die Hand gegeben, die ihre Handlungsbefugnisse eingrenzen.

155. Die *Kommission* betont, gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag habe sie diejenigen Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften übertrage. Artikel 155 schreibe jedoch nicht vor, bis zu welcher Grenze der Rat die notwendigen Regelungen selbst vorzunehmen habe. Unzulässig sei nach dem Wortlaut des Artikels 155 EWG-Vertrag jedenfalls nur eine solche Ermächtigung, mit der der Rat, ohne selbst irgendeine Regelung zu treffen, bestimmte ihm vorbehaltene Bereiche pauschal auf die Kommission delegiere.

156. Im konkreten Falle habe der Rat nicht nur in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1079/77 den Rahmen der der Kommission erteilten Ermächtigung präzisiert, sondern im Absatz 2 auch definiert, zu welchen Zwecken von der Ermächtigung Gebrauch

gemacht werden dürfe. Im übrigen sei die Annahme verfehlt, wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung brauche die Kommission nicht nur irgendeine, sondern eine präzise umrissene begrenzte Ermächtigung.

157. c) In Anknüpfung an das bereits zur fünften Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt Ausgeführte ist zunächst erneut darauf zu verweisen, daß zwischen dem Rat und der Kommission zwar kein grundsätzliches Verhältnis der Über- oder Unterordnung besteht, daß jedoch dann, wenn der Rat gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag der Kommission Durchführungsbefugnisse überträgt, sich die Kommission an den rechtlichen Rahmen zu halten hat, den ihr der Rat gestellt hat.

158. Darüber hinaus ist nun zu prüfen, wie präzise die Vorgabe sein muß, die der Rat der Kommission erteilt.

159. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu dieser Problematik ergibt sich, daß die in Artikel 155 EWG-Vertrag vorgesehene Übertragung von Befugnissen nicht restriktiv aufzufassen ist. So hat der Gerichtshof entschieden, daß diese Ermächtigung nicht auf Befugnisse unterhalb der Verordnungsebene beschränkt sei²³. In seinem Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75 hat er sogar ausgeführt, aus dem Gesamtzusammenhang, in den Artikel 155 des Vertrages gestellt sei, sowie aus den Anforderungen der Praxis ergebe sich, daß der Begriff Durchführung weit auszulegen sei. In demselben Urteil hat der Gerichtshof betont, daß der Rat der Kommission auf diese Weise eine weite eigene Zuständigkeit verleihen könnte, deren Grenzen nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation und weniger nach den Buchstaben der Ermächtigung zu beurteilen seien.

23 — Siehe das Urteil vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69, ACF Chemiefarma NV/Kommission, Slg. 1970, 661.

160. Gemessen an den Hauptzielen der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse — Ausgleich von Angebot und Nachfrage sowie Gewährleistung eines angemessenen Preisniveaus — und an dem ausdrücklichen Hinweis in den Erwägungsgründen zur Verordnung Nr. 1079/77, ein besseres Verhältnis zwischen Erzeugung und Marktbedarf wiederherzustellen und gleichzeitig die erheblichen finanziellen Lasten, die sich aus der derzeitigen Lage insbesondere aus dem beträchtlichen Überschuß für die Gemeinschaft ergeben, zu mildern, erscheint mir die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 enthaltene Ermächtigung durchaus ausreichend bestimmt zu sein. Sie nennt als Ziel der zu ergreifenden Maßnahmen die Erweiterung der Märkte und stellt klar, daß sowohl der innergemeinschaftliche als auch der Markt von Drittländern gemeint ist. Sie nennt als zweites Ziel die Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten und verbesserter Erzeugnisse. Zusätzlich ist diese Ermächtigung dadurch noch weiter eingegrenzt, daß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1079/77 der Kommission zur Pflicht macht, vor jedem Zeitraum, in dem die Mitverwaltungsabgabe erhoben wird, dem Rat das Programm der Maßnahmen mitzuteilen, die sie im folgenden Wirtschaftsjahr zu ergreifen beabsichtigt. Somit ist der Rat in der Lage, eine Art präventiver Kontrolle darüber auszuüben, wie die Kommission die von ihm erteilte Ermächtigung nutzen wird. Notfalls ist er so in der Lage einzugreifen, wenn die Kommission seiner Ansicht nach die von ihm erteilte Ermächtigung zu überschreiten droht.

161. Im übrigen verfügt der Rat als Teil der Haushaltsbehörde über ein weiteres Kontrollmittel, da die Haushaltsbehörde jährlich bestimmt, welcher Verwendung die Mitverwaltungsabgabe zugeführt wird²⁴.

24 — Siehe Artikel 207 des Haushaltsplans der Kommission in dem Haushaltsplan für das Jahr 1984 (ABl. 1984, L 12, S. 438 und 439) und dem Haushalt für das Jahr 1985 (ABl. 1985 L 206, S. 454 ff.).

162. Angesichts dieser genannten Eingrenzungen scheint mir die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 1079/77 enthaltene Ermächtigung hinreichend bestimmt. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang zu beachten, daß nach den Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milcherzeugnisse zunächst gesucht werden muß. Ein Instrument, zu dessen Entwicklung das handelnde Organ zunächst seine Phantasie einsetzen muß, kann naturgemäß nicht bereits in der grundlegenden Ermächtigung in allen Einzelheiten definiert sein.

163. Abschließend ist noch anzufügen, daß eine so erteilte Ermächtigung keineswegs grenzenlos ist. Einmal steht sie unter dem Vorbehalt, daß die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts einschließlich der Grundrechte respektiert werden; zum anderen kann die Kommission bei der Nutzung der Ermächtigung nicht jedes beliebige Mittel einsetzen, wie sich in diesem Zusammenhang gerade bei der Gewährung von Beihilfen gezeigt hat. Aus diesen Gründen kann die Ermächtigung somit nicht in einer Weise genutzt werden, wie dies in den von den Klägerinnen der Ausgangsverfahren genannten Beispielen der Fall ist, da dann sicherlich Grundrechtspositionen verletzt würden.

164. Es erscheint mir somit die folgende Antwort geboten.

Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1079/77 genügt rechtsstaatlichen Erfordernissen in bezug auf den Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit.

165. 9) Zur achten Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt:

„8) Ist die in der Entscheidung der Kommission vorgesehene Maßnahme mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar, wenn die Erweiterung der Märkte oder die Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten mit geringeren Eingriffen in das Marktgeschehen möglich ist?“

166. a) Das *Verwaltungsgericht Frankfurt* vertritt die Auffassung, eine Regelung, die in das Grundrecht der Berufsausübung eingreife, sei nicht schon durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls zu rechtfertigen. Ein Eingriff sei nur zulässig, wenn er durch Interessen des Gemeinwohls geboten sei, die so schwer wögen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung der Unternehmer verdienten. Wolle man den Zweck der Maßnahmen in der Erweiterung des Marktes durch Entlastung der staatlichen Lagerhaltung sehen, stelle sich die Frage, ob dieses Ziel nicht durch Maßnahmen erreicht werden könnte, die weit weniger spürbar in das Marktgeschehen eingriffen. Sollte die Aktion jedoch der Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten gedient haben, so sei fraglich, ob sie überhaupt geeignet sei, verwertbare Ergebnisse zutage zu fördern. Es bestünden zumindest erhebliche Zweifel, ob der Testmarkt Berlin überhaupt eine Verallgemeinerung für das gesamte Bundesgebiet oder gar für andere Länder der Gemeinschaft zulasse. Eine Maßnahme, die einerseits in Grundrechtspositionen eingreife, andererseits aber nicht geeignet sei, ihren Zweck zu erfüllen, sei niemals durch schwerwiegende Interessen des Gemeinwohls gedeckt.

167. b) Die *Klägerinnen* der Ausgangsverfahren schließen sich der Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt an. Auch sie halten die mit dieser Maßnahme verbundene Belastung für übermäßig.

168. Wenn der Zweck der Aktion die Verminderung der Butterlagerbestände gewesen sei, so hätte dieser durch andere Maßnahmen auf wesentlich wirkungsvollere Weise erreicht werden können. So hätte die Verteilung der 900 t Butter über einen längeren Zeitraum oder in einem größeren Gebiet den Markt wesentlich weniger gestört. Im übrigen stellten der kommerzielle Export und die Ausfuhr im Wege der Nahrungsmittelhilfe eine für die Gemeinschaft weniger

kostspielige Möglichkeit dar. Beides hätte die Klägerinnen weniger belastet.

169. Wenn der Zweck der Maßnahme die Durchführung eines Tests gewesen sei, so sei die gewählte Aktion hierfür ebenfalls ungeeignet gewesen. Einmal weise Berlin aufgrund der Ortsgröße und bestimmter soziodemographischer Merkmale Besonderheiten auf, die es nicht nur für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch für die gesamte Gemeinschaft als untypisch erscheinen lasse. Zweitens sei es nicht erforderlich gewesen, 900 t Butter zu verschenken, um einen Test durchzuführen, der ebenso gut durch eine Meinungsumfrage hätte erfolgen können.

170. Die *Kommission* führt dagegen aus, die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beruhten auf der Annahme, daß es das alleinige Ziel der Aktion gewesen sei, die deutschen Interventionslager zu entlasten. Dies sei jedoch unrichtig. Tatsächlich sei es um die Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten gegangen.

171. Um die Kosten des Tests so niedrig wie möglich zu halten, gleichwohl aber einigermaßen repräsentative Ergebnisse zu bekommen, habe sie nach einem möglichst isolierten Markt suchen müssen. Auf den Teilmarkt von Berlin (West) sei vor allem deswegen zurückgegriffen worden, weil er innerhalb der Gemeinschaft über eine einzigartig isolierte Lage verfüge und demgemäß mit relativ geringem Kostenaufwand eine hinreichend zuverlässige Analyse möglich gewesen sei.

172. c) Meine Zweifel, ob die in Berlin durchgeführte Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes geeignet war, neue Absatzmöglichkeiten für Butter zu erforschen, habe ich bereits oben dargelegt (Punkt 142). Dennoch habe ich anerkannt, daß die Kommission aus der Aktion zumindest gewisse Erkenntnisse ziehen konnte, so daß in die-

ser Maßnahme kein absolut untaugliches Mittel zu sehen war.

173. Entscheidend für die Prüfung der Frage, ob die Kommission gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat, der zu den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts zählt, scheint mir der Umstand zu sein, daß die Klägerinnen der Ausgangsverfahren jedenfalls keine nachhaltige Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit behauptet oder gar bewiesen haben.

174. Sicherlich wird dies im einzelnen vom vorlegenden Gericht zu prüfen sein, dennoch steht fest, daß die Klägerinnen in ihrer schriftlichen Erklärung vom 23. August 1985, zu einem Zeitpunkt also, als die Maßnahme bereits durchgeführt worden war, noch keinen nachhaltigen Umsatzeinbruch der Margarineindustrie in Berlin haben feststellen können. Auch in der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache 97/85 R haben die Klägerinnen eingeräumt, daß die Menge der bei der Durchführung der Maßnahme eingesetzten Butter lediglich 0,4 % des Gesamtabsatzes von Margarine in der Bundesrepublik Deutschland entspreche. Angesichts dieser allenfalls geringfügigen Beeinträchtigung der Marktchancen der Klägerinnen der Ausgangsverfahren bin ich somit nicht in der Lage, eine übermäßige Belastung der Margarinehersteller festzustellen.

175. Ich schlage Ihnen deshalb vor, auf die letzte Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt zu antworten:

Die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

176. II — Zum Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Frankfurt:

„Ist Artikel 189 Absatz 4 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß ein angerufenes

Gericht der Bundesrepublik Deutschland durch eine Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Maßnahmen wie die Entscheidung vom 25. Februar 1985 zur Förderung des Absatzes von Butter auf dem Markt von Berlin (West) zum Inhalt hat, daran gehindert wird, demjenigen, der — ohne selbst unmittelbarer Adressat der Entscheidung zu sein — in Ausführung dieser Entscheidung tätig wird, sein nach den Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland wettbewerbswidriges Verhalten zu untersagen?“

177. a) Nach Auffassung des *Landgerichts Frankfurt* wäre der Klage im Ausgangsverfahren nach innerstaatlichem Recht stattzugeben. Das nationale Recht gegen den unlauteren Wettbewerb sei anwendbar, da die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben privatrechtlicher Mittel bedient habe und daher auch den hierfür geltenden privatrechtlichen Vorschriften unterliege. Da die in Ausführung der Entscheidung der Kommission von der Bundesanstalt getroffenen Maßnahmen dazu bestimmt gewesen seien, den Absatz von Butter zu fördern und damit notwendigerweise den Absatz von Margarine zu erschweren, habe die Bundesanstalt zu Zwecken des Wettbewerbs gehandelt.

178. Das *Landgericht Frankfurt* sieht in der kostenlosen Abgabe von 900 t Butter einen Verstoß gegen die guten Sitten im Wettbewerb, weil sie in unlauterer Weise zu einer Marktverstopfung geführt habe. Mit der kostenlos abgegebenen Butter sei jedenfalls ein beträchtlicher Teil der in der Berliner Bevölkerung bestehenden Gesamtnachfrage nach Emulsionsfetten gedeckt worden. Das Verschenken von Waren in derartigen Mengen begründe die ernsthafte Gefahr, daß der Leistungswettbewerb hinsichtlich der fraglichen Waren in nicht unerheblichem Umfang zum Erliegen komme.

179. Gleichzeitig sei mit der Maßnahme ein übertriebenes, mit den guten Sitten im Wettbewerb nicht zu vereinbares Anlocken für den Absatz von Butter verbunden. Darüber hinaus stelle die ausdrücklich als „kostenlose EWG-Butter“ bezeichnete Lagerbutter eine neben der Marktbutter angebotene Zugabe im Sinne der Zugabeverordnung dar. Da Marktbutter einerseits und Interventionsbutter andererseits wegen ihrer unterschiedlichen Lagerfähigkeit nicht als gleiche Waren angesehen werden könnten, sei eine derartige Zugabe unzulässig.

180. Einer Verurteilung der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung könne allenfalls entgegenstehen, daß ihre Maßnahme auf einer Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften beruhe. Dieser Umstand sei jedoch nur dann von Bedeutung, wenn dieser Entscheidung Vorrang vor dem Wettbewerbsrecht der Bundesrepublik Deutschland zukomme.

181. Nach Artikel 189 EWG-Vertrag komme einer Entscheidung der Kommission anders als einer Verordnung nicht ohne weiteres allgemeine Geltung zu. Vielmehr sei sie in allen ihren Teilen nur für denjenigen verbindlich, den sie bezeichne. Die Verbindlichkeit für den betroffenen Mitgliedstaat lasse für sich allein jedoch noch nicht den Schluß darauf zu, daß damit auch im Verhältnis zwischen den Parteien des vorliegenden Rechtsstreits zwingend innerstaatliches Wettbewerbsrecht hinter der mit der Entscheidung getroffenen Regelung zurückzutreten habe.

182. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften sei die Verbindlichkeit eines Rechtsaktes von dessen unmittelbarer Wirksamkeit zu unterscheiden. Erst wenn auch letztere festgestellt werden könne, hätten alle rechtsanwendenden Organe der betroffenen Staaten und damit auch die Gerichte die gemeinschaftsrechtliche Regelung in gleicher Weise

zu beachten, wie sie zur Befolgung innerstaatlichen Rechts verpflichtet seien, wobei bei Bestehen eines inhaltlichen Konflikts zwischen einer innerstaatlichen Norm und einer unmittelbar wirksamen Norm des Gemeinschaftsrechts der letztgenannten der Vorrang gebühre.

183. Unter welchen Umständen einer Entscheidung der Kommission im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag unmittelbare Wirksamkeit zukomme, sei von der Rechtsprechung des Gerichtshofes bisher nicht abschließend geklärt. Zwar habe der Gerichtshof vereinzelt eine unmittelbare Wirksamkeit von Entscheidungen in dem Sinne nicht ausgeschlossen, daß Dritte, die ein Interesse an der Vollziehung der Entscheidung hätten, möglicherweise eigene Ansprüche hieraus herleiten könnten. Welchen Anforderungen eine Entscheidung im einzelnen gerecht werden müsse, damit ihr allgemein unmittelbare Wirksamkeit zugebilligt werden könne, sei der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht zu entnehmen. Für diese Beurteilung könnten allenfalls die Gesichtspunkte herangezogen werden, die der Gerichtshof zur Frage der unmittelbaren Wirksamkeit von Vertragsnormen entwickelt habe. Danach müsse die dem Staat auferlegte Verpflichtung hinreichend klar und bestimmt und ihrem Wesen nach zwingend sein. Außerdem müsse die Vorschrift so ausgestaltet sein, daß es zu ihrer Erfüllung oder Wirksamkeit keiner weiteren Handlungen des Staates mehr bedürfte.

184. Es könne jedoch zweifelhaft sein, ob sich diese Grundsätze ohne weiteres auf die Frage der unmittelbaren Wirksamkeit von Entscheidungen nach Artikel 189 EWG-Vertrag übertragen ließen. Zum anderen sei auch fraglich, ob eine Entscheidung des hier zugrundeliegenden Inhalts den genannten Anforderungen entspreche. Einerseits bedürfe es zur Durchführung der kostenlosen Butterabgabe noch weiterer Maßnahmen staatlicher Stellen, die mit Handelsunterneh-

men entsprechende Lieferungsverträge abschließen müßten. Andererseits bestehe jedoch für den Staat, an den sich die Entscheidung richte, praktisch kein Spielraum mehr hinsichtlich Art und Umfang der zu treffenden Maßnahmen, da die Entscheidung selbst bereits alle wesentlichen Einzelheiten vorschreibt. Damit ergebe sich die Frage, ob Entscheidungen mit derartigem Inhalt hinsichtlich ihrer unmittelbaren Wirksamkeit nicht mit Entscheidungen, denen „Self-executing-Charakter“ zukomme, gleichzusetzen seien.

185. b) Die *Klägerin* des Ausgangsverfahrens äußert sich zunächst zu der Frage der Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 und danach zu deren Würdigung anhand des deutschen Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb. Danach geht sie auf die im Vorabentscheidungsersuchen gestellte Frage ein.

186. Die *Klägerin* verneint die unmittelbare Wirkung der Entscheidung vom 25. Februar 1985 aus mehreren Gründen: Die Kommission habe die Bundesrepublik Deutschland durch ihre Entscheidung nicht verpflichten wollen, ihre Bestimmungen gegen den unlauteren Wettbewerb für die Dauer der Maßnahme außer Kraft zu setzen. Eine derartige Anordnung sei in der Entscheidung nicht enthalten. Weiter könne davon ausgegangen werden, daß es der Kommission beim Erlass der Entscheidung noch nicht einmal bewußt gewesen sei, daß deren Durchführung gegen die Grundsätze des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb verstießen. Schließlich habe die Kommission die Entscheidung nicht veröffentlicht, obwohl der Grundsatz der Rechtssicherheit eine solche Veröffentlichung erfordert hätte, wenn die Entscheidung bei der Durchführung der Maßnahme das deutsche Recht gegen den unlauteren Wettbewerb außer Kraft hätte setzen sollen.

187. Ein Rechtsakt, der allgemeine und normative Wirkung haben und eine unbe-

stimmte Anzahl von Adressaten betreffen solle, müsse, um wirksam zu sein, in der Form einer Verordnung ergehen.

188. Die Frage der unmittelbaren Wirkung der Entscheidung stelle sich unter völlig anderen Umständen als diejenigen der sogenannten „Leberpfennig-Urteile“ vom 6. und 21. Oktober 1970²⁵, in denen einer Entscheidung unmittelbare Wirkung zuerkannt worden sei. Diese Rechtsprechung betreffe den Fall, daß eine durch eine Entscheidung ergänzte Richtlinie einem Mitgliedstaat die Verpflichtung auferlegt habe, sein nationales Recht in einer bestimmten Richtung zu ändern, und der Mitgliedstaat dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sei. Im damaligen Fall hätten die betreffenden nationalen Rechtsvorschriften außer Kraft gesetzt und in allen Mitgliedstaaten durch eine harmonisierte Regelung ersetzt werden müssen, während im vorliegenden Fall nur das deutsche Recht gegen den unlauteren Wettbewerb ausgesetzt worden wäre, und zwar nur für kurze Zeit in einem Teil seines Anwendungsbereichs und für bestimmte Erzeugnisse.

189. Außerdem habe in den „Leberpfennig“-Fällen ein Konflikt zwischen einer Gemeinschaftsregelung und einer innerstaatlichen Rechtsnorm desselben Rechtsgebiets bestanden, während im vorliegenden Fall ein Widerspruch zwischen einer Entscheidung und dem Recht eines Mitgliedstaats auf einem nicht harmonisierten nach wie vor in seiner Kompetenz liegenden Rechtsgebiet bestehe.

190. Wenn es der Kommission beim Erlass ihrer Maßnahme nicht darum gegangen sei, nationales deutsches Recht zu beeinflussen, so habe es sich bei ihrer Entscheidung allein

25 — Urteil vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein, Slg. 1970, 825; Urteil vom 21. Oktober 1970 in der Rechtssache 20/70, Transports Lesage & Cie/Hauptzollamt Freiburg, Slg. 1970, 861; Urteil vom 21. Oktober 1970 in der Rechtssache 23/70, Erich Haselhorst/Finanzamt Düsseldorf-Altsadt, Slg. 1970, 881.

um eine faktische Maßnahme gehandelt. Rein faktische Wirkungen seien aber durch Artikel 189 EWG-Vertrag nicht gedeckt. Einer Entscheidung könne allenfalls dann Vorrang zukommen, wenn zu ihrer Durchführung rechtliche Erfüllungshandlungen notwendig seien. Wenn eine Entscheidung nur auf faktische Wirkung ziele, könne sie keinen Vorrang vor nationalem Recht beanspruchen.

191. Schließlich seien auch die durch Artikel 5 EWG-Vertrag auferlegten Erfordernisse der Gemeinschaftstreue zu beachten. Diesem Grundsatz entspreche es nicht, wenn die Kommission zur Durchsetzung einer kurzfristigen agrarpolitischen Maßnahme grundlegende nationale Rechtsvorschriften wie die deutsche Regelung zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs außer Kraft setze.

192. Die *Kommission* äußert zunächst Zweifel daran, daß das vorliegende Gericht das deutsche Recht zutreffend angewandt habe. Danach kritisiert sie die Überlegungen des vorlegenden Gerichts, daß die Entscheidung vom 25. Februar 1985 nur Vorrang vor dem deutschen Recht gegen den unlauteren Wettbewerb haben könne, wenn von ihr unmittelbare Wirkungen zugunsten des einzelnen ausgingen.

193. Es sei zwar richtig, daß sich die Frage des Vorrangs nur dann stellen könne, wenn der Gemeinschaftsbestimmung in einer innerstaatlichen Rechtsordnung unmittelbare Wirkung zukomme. Es wäre jedoch verfehlt, hieraus zu schließen, daß der Vorrang einer Gemeinschaftsbestimmung immer von ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit abhängen. Der innere Grund für den Vorrang des Gemeinschaftsrechts liege nicht in der unmittelbaren Wirkung der Gemeinschaftsnorm, sondern in der materiellen Verbindlichkeit des Gemeinschaftsrechts, somit der Notwendigkeit seiner effektiven Durchsetzung.

194. Es sei ohne Bedeutung, daß die Entscheidung nur an einen einzigen Mitgliedstaat gerichtet gewesen sei, da der Grund für die unmittelbare Anwendbarkeit nicht in dem Erfordernis einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten liege, sondern darin, die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft zu sichern.

195. Für den Vorrang der Entscheidung gegenüber dem deutschen Recht gegen den unlauteren Wettbewerb sei es ausreichend, daß der Bundesrepublik Deutschland eindeutige und unbedingte Verpflichtungen auferlegt worden seien, daß sie gezwungen sei, sich über ihr Recht gegen den unlauteren Wettbewerb hinwegzusetzen, wenn die Durchführung der Entscheidung dies erfordere. Artikel 5 EWG-Vertrag habe die Bundesrepublik Deutschland folglich verpflichtet, die Entscheidung trotz etwaiger Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme mit innerstaatlichem Recht durchzuführen. Gleiches gelte für das Vorgehen der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, die nur die der Bundesrepublik Deutschland auferlegten Verpflichtungen erfüllt habe.

196. Im Ergebnis spiele der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nach zwei Seiten, er könne sich sowohl zugunsten des einzelnen als auch zu dessen Nachteil auswirken.

197. c) Vorweg ist die Problematik zu umreißen, auf die im Rahmen des Vorabentscheidungsersuchens des Landgerichts Frankfurt einzugehen ist.

198. Außer Betracht zu bleiben hat einmal die Kritik der Kommission an der Feststellung des Landgerichts Frankfurt, die Maßnahme zur Förderung des Butterabsatzes habe gegen das deutsche Recht gegen den unlauteren Wettbewerb verstoßen. Dies zu prüfen ist eine Aufgabe des nationalen Gerichts.

199. Ebenfalls nicht zu prüfen ist die Frage, ob die Bundesanstalt für landwirtschaftliche

Marktordnung tatsächlich zu Zwecken des Wettbewerbs gehandelt hat oder ob dies nicht vielmehr von den Handelsunternehmen getan wurde, die die Butter auf dem Markt von Berlin abgesetzt haben. Insoweit hat sich der Gerichtshof auf den Boden der Feststellungen des vorlegenden Gerichts zu stellen, deren Richtigkeit zu überprüfen er nicht befugt ist.

200. Das Landgericht Frankfurt hat in seinem Vorabentscheidungsersuchen zwar keine ausdrückliche Frage nach der Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 gestellt, dennoch ist auch hier auf die Frage der Gültigkeit einzugehen. Dies folgt aus der Erwägung, daß das vorlegende Gericht ja nicht allgemein nach dem Vorrang von Entscheidungen gefragt hat, sondern seine Frage auf eine Entscheidung „wie die Entscheidung vom 25. Februar 1985“ beschränkt hat. Somit kann die Frage nach dem Vorrang nicht von derjenigen nach der Gültigkeit der Entscheidung getrennt werden.

201. Im Rahmen meiner Auseinandersetzung mit den Fragen, die das Verwaltungsgericht Frankfurt zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, bin ich oben (Punkte 37 bis 64) zu der Auffassung gelangt, daß die Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 ungültig ist. Daraus ergibt sich bereits auch die Antwort, die dem Landgericht Frankfurt zu geben sein wird, daß ein Gericht eines Mitgliedstaats durch eine ungültige Entscheidung der Kommission nicht daran gehindert werden kann, sein innerstaatliches Recht anzuwenden.

202. Allerdings kann es die Entscheidung über die Gültigkeit der Entscheidung der Kommission nicht selbst fällen, sondern muß die Frage dem Europäischen Gerichtshof vorlegen, was es ja auch getan hat. Dies folgt aus Artikel 173 Absätze 1 und 2 sowie aus Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag.

203. d) Somit bliebe lediglich *hilfsweise* für den Fall, daß der Gerichtshof entgegen meiner Ansicht von der Gültigkeit der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 ausginge, die Frage zu prüfen, ob dieser Entscheidung Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht zukommt.

204. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ist dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor entgegenstehendem innerstaatlichem Recht einzuräumen. Bereits in dem zitierten Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 hat der Gerichtshof festgestellt, daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden solle.

205. Diese Position hat der Gerichtshof später in ständiger Rechtsprechung bestätigt²⁶. Es ist zwar einzuräumen, daß sich die zitierte Rechtsprechung bisher lediglich mit dem Vorrang von Verordnungen, d. h. von unmittelbar geltendem Gemeinschaftsrecht vor entgegenstehendem nationalem Recht, befaßt hat. Die Grundgedanken dieser Rechtsprechung sind jedoch auch auf diejenigen Entscheidungen zu übertragen, die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihrer Zuständigkeit an die Mitgliedstaaten gerichtet haben. Entscheidungen sind gemäß Artikel 189 Absatz 4 „in allen ihren Teilen verbindlich“. In diesem Merkmal gleicht die Entscheidung der Verordnung oder der allgemeinen Entscheidung nach dem EGKS-Vertrag und unterscheidet sich von der Richtli-

26 — Siehe die Urteile vom 13. Februar 1969 in der Rechtssache 14/68, Walt Wilhelm u. a./Bundeskartellamt, Slg. 1969, I; und vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1125; sowie das Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77, Staatliche Finanzverwaltung/SpA Simmenthal, Slg. 1978, 629.

nie, die nur hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses verbindlich ist.

206. Einer an einen Mitgliedstaat gerichteten Entscheidung kommt somit die Qualität eines Rechtssatzes zu.

207. Entscheidungen sind für denjenigen, an den sie gerichtet sind, verbindlich und müssen von ihm befolgt werden, solange ihre Ungültigkeit nicht festgestellt wurde. Selbst eine Klage bei dem Gerichtshof hätte gemäß Artikel 185 keine aufschiebende Wirkung. Allenfalls der Gerichtshof könnte, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen.

208. Dies hatte der Präsident des Gerichtshofes durch Beschluß vom 3. Mai 1985 in der Rechtssache 97/85 R jedoch gerade abgelehnt.

209. Somit war die Entscheidung weiterhin in allen ihren Teilen für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich, und zwar für alle ihre staatlichen Organe, gleichgültig, ob es sich um Gerichte oder um Verwaltungsbehörden handelt. Die Entscheidung mußte somit durchgeführt werden, auch wenn für einen begrenzten Marktbereich, einen begrenzten Raum und eine begrenzte Zeit einige Vorschriften des innerstaatlichen

Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb durchbrochen werden mußten. Das angerufene Landgericht konnte deshalb die Durchführung der Berlin-Butter-Aktion vor einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes nicht unterbinden unter Berufung auf innerstaatliches Recht. Gerade dies ist die Folge des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts.

e) Auf die Ihnen vom Landgericht Frankfurt vorgelegte Frage schlage ich Ihnen vor, wie folgt zu antworten.

210. Artikel 189 Absatz 4 EWG-Vertrag ist dahin gehend auszulegen, daß ein angerufenes Gericht der Bundesrepublik Deutschland durch eine Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Maßnahmen wie die Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 zur Förderung des Absatzes von Butter auf dem Markt von Berlin (West) zum Inhalt hat, daran gehindert wird, demjenigen, der — ohne selbst unmittelbarer Adressat der Entscheidung zu sein — in Ausführung dieser Entscheidung tätig wird, sein nach den Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland wettbewerbswidriges Verhalten zu untersagen, solange die Entscheidung vom Gerichtshof nicht für ungültig erklärt oder sonstwie außer Kraft getreten ist.

C — Schlußfolgerung

211. I — Ich schlage Ihnen vor, auf die vom Verwaltungsgericht Frankfurt vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

- 1) Das dem EWG-Vertrag zugrunde liegende Rechtsschutzsystem schließt einen nach nationalem Recht zulässigen Rechtsweg nicht schon dann aus, wenn der klagenden Partei wegen des sie beschwerenden Rechtsakts die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag eröffnet ist.
- 2) Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 über Maßnahmen zur Förderung des Butterabsatzes auf dem Markt von Berlin (West) ist ungültig.

- 3) Die zuständigen Organe der Gemeinschaft können die durch Marktorganisationen geschaffenen Wettbewerbsverhältnisse verändern. Dabei haben sie jedoch die durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts geschützten Interessen von Mitbewerbern und insbesondere das Diskriminierungsverbot zu beachten.
- 4) Die zuständigen Organe der Gemeinschaft können in den Schutzbereich der allgemeinen Rechtsgrundsätze eingreifen, soweit sie aufgrund eigener Kompetenz handeln.

Handelt jedoch die Kommission gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich EWG-Vertrag im Rahmen der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse, so muß ihr Handeln auf einen Rechtsakt des Rates zurückzuführen sein.

- 5) Die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme steht nicht im Widerspruch zu einem Ziel der Agrarpolitik im Sinne von Artikel 39 EWG-Vertrag.
- 6) Die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme stellt eine solche zur Erforschung neuer Absatzmöglichkeiten im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse dar.
- 7) Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1079/77 genügt rechtsstaatlichen Erfordernissen in bezug auf den Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit.
- 8) Die in der Entscheidung der Kommission vom 25. Februar 1985 vorgesehene Maßnahme ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar.

II — Auf die vom Landgericht Frankfurt vorgelegte Frage schlage ich Ihnen vor, wie folgt zu antworten:

Artikel 189 Absatz 4 EWG-Vertrag ist dahin gehend auszulegen, daß ein angerufenes Gericht der Bundesrepublik Deutschland durch eine Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Maßnahmen wie die Entscheidung vom 25. Februar 1985 zur Förderung des Absatzes von Butter auf dem Markt von Berlin (West) zum Inhalt hat, daran gehindert wird, demjenigen, der — ohne selbst unmittelbarer Adressat der Entscheidung zu sein — in Ausführung dieser Entscheidung tätig wird, sein nach den Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland wettbewerbswidriges Verhalten zu untersagen, solange die Entscheidung vom Gerichtshof nicht für ungültig erklärt oder sonstwie außer Kraft getreten ist.