

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 21.01.1982 – C-77/81

Generalanwalt

ECLI:EU:C:1982:16

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

4. Ich schlage daher abschließend vor, die Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten :
Aus den Verordnungen Nr. 2049/69 des Rates und Nr. 100/72 der Kommission folgt, daß der Empfänger einer Denaturierungsprämie verpflichtet ist, den Zucker ausschließlich zur Tierfütterung zu verwenden oder für eine entsprechende Verwendung Sorge zu tragen. Die genannten Verordnungen stehen einer nationalen Regelung des Inhalts, daß die Prämie von dem Empfänger zurückzuzahlen ist, wenn der Zucker durch den Empfänger selbst oder aber durch Dritte einer zweckwidrigen Verwendung zugeführt wurde, nicht entgegen.

Schlußanträge des Generalanwalts Gerhard Reischl

vom 21. Januar 1982

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Im Mittelpunkt des heute zu behandelnden Vorabentscheidungsverfahrens steht die Gemeinschaftsregelung für die Denaturierung von Zucker für Futterzwecke, über die der Gerichtshof schon mehrfach zu befinden hatte und deren Funktionieren in ihren Grundzügen ich daher als bekannt voraussetzen darf.

Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde :

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Zuckerfabrik Franken GmbH, hatte im Jahr 1972 Denaturierungsprämienbescheide für insgesamt 114550 t Zucker von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker erhalten, deren Rechtsnachfolgerin, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung (im folgenden spreche ich von Interventionsstelle), im Ausgangsverfahren die beklagte Bundesrepublik Deutschland vertritt. Nachdem die Klägerin den Zucker gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 100/72 der Kommission vom 14. Januar 1972 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken (ABl. L 12 vom 15. 1. 1972, S. 15) und Nr. 1574/72 der Kommission vom 24. Juli 1972 zur Festsetzung der Denaturierungsprämie für Weißzucker, der zu Futterzwecken bestimmt ist, (ABl. L 167 vom 25. 7. 1972, S. 18) zu Bienenzucker im Sinne des jeweiligen Anhangs dieser Verordnung denaturiert hatte, gewährte die Interventionsstelle eine Denaturierungsprämie in Höhe von 35618,70 DM.

Die Klägerin veräußerte diesen vergällten Bienenzucker an ein Landhandelsunternehmen, wobei sie das Unternehmen vertraglich mit folgender Klausel darauf aufmerksam machte, daß die Ware nur zur Fütterung von Bienen verwendet werden dürfe :

Es ist mir/uns bekannt, daß der bezogene, denaturierte Zucker nur zur Fütterung von Bienen verwendet werden darf und gegebenenfalls der Nachweis für seine zweckgerechte Verwendung zu erbringen ist.

Falls dieser Nachweis gefordert wird, aber von mir/uns nicht oder nicht rechtzeitig erbracht werden kann, gehen die sich hieraus ergebenden Folgen zu meinen/unseren Lasten.

Wie eine von dem Hauptzollamt Würzburg im Jahr 1974 bei einem Eisenwerk durchgeführte Betriebsprüfung ergab, war der nämliche Bienenzucker aber nicht zur Bienenfütterung, sondern als

Kernbindemittel für Gießereien verwendet worden. Die Interventionsstelle forderte deshalb die Denaturierungsprämie von der Klägerin gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 der deutschen Verordnung über die Gewährung einer Prämie für die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken vom 13. Mai 1970 (Bundesanzeiger Nr. 89 vom 16. 5. 1970, S. 1) zurück, wonach zu Unrecht empfangene Prämien ... zurückzuzahlen [sind] ...

Gegen diesen Rückforderungsbescheid erhob die Klägerin Anfechtungsklage bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt.

Dieses Gericht hat Zweifel, ob die Klägerin unter Berücksichtigung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Verordnung Nr. 100/72, die Denaturierungsprämie zu Unrecht erhalten hat. Im Gegensatz zu der vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof in einer anderen Rechtssache vertretenen Auffassung (vgl. das Urteil vom 18. Februar 1980, Aktenzeichen VIII OE 20/79) neigt das Gericht zu der Meinung, die zweckgerechte Verwendung des Bienenzuckers sei nicht Anspruchsvoraussetzung für die Denaturierungsprämie. Dagegen spreche insbesondere schon der Wortlaut von Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 100/72, wonach die Erteilung des Bescheids die Verpflichtung zur Denaturierung des Zuckers unter den in dem Bescheid vorgesehenen Bedingungen begründe, ohne daß auf die zweckgerechte Verwendung abgestellt werde. Für das Verhalten Dritter komme eine Haftung der Klägerin gleichfalls nur dann in Betracht, wenn eine solche Verwendung zu den Anspruchsvoraussetzungen für die Denaturierungsprämie gehöre.

Die I. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt hat deshalb mit Beschluß vom 26. Februar 1981 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Frage vorgelegt:

Ist der Empfänger eines Denaturierungsprämienbescheides nach der Verordnung (EWG) Nr. 100/72 der Kommission vom 14. Januar 1972 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Denaturierung von Zucker zu Futterzwecken (ABl. L 12 vom 15. 1. 1972, S. 15) über den Wortlaut des Artikels 14 Absatz 1b dieser Verordnung hinaus verpflichtet, den denaturierten Zucker nur zur Tierfütterung zu verwenden und haftet er für die zweckwidrige Verwendung durch Dritte?

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

1. Das vorlegende Gericht hat über die Rechtmäßigkeit des auf § 10 Absatz 1 der deutschen Denaturierungsprämienverordnung gestützten Rückforderungsbescheides zu befinden. Die Rückforderung ist demnach nur rechtmäßig, wenn die Prämie zu Unrecht im Sinne der genannten Regelung empfangen wurde. Die Ausfüllung dieses Tatbestandsmerkmals kann nur unter Berücksichtigung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften erfolgen, über deren Auslegung der Gerichtshof in diesem Verfahren zu befinden hat.

Da es um die Frage der Rückzahlung geht, ist dabei richtigerweise nicht danach zu fragen, welche Anspruchsvoraussetzungen für die Auszahlung der Denaturierungsprämie vorliegen müssen, sondern vielmehr, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine Prämie aufgrund des Gemeinschaftsrechts zu Recht erlangt ist und somit von ihrem Empfänger nicht mehr zurückgefordert werden kann. In diesem Sinne ist auch die Frage des vorlegenden Gerichts zu verstehen, mit der geklärt werden soll, ob über die Verpflichtungen, die sich gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 100/72 aus der Erteilung eines Denaturierungsprämienbescheides ergeben, hinaus der Empfänger einer Prämie dafür einzustehen hat, daß der denaturierte Zucker auch tatsächlich zur Tierfütterung verwendet wird. Sollte diese Frage zu bejahen sein, bleibt weiter zu prüfen, ob der Empfänger einer Denaturierungsprämie auch für eine etwaige zweckwidrige Verwendung des denaturierten Zuckers durch Dritte haftet, mit denen er nicht in geschäftlichem Kontakt stand.

2. Im ersten Teil der Frage nach dem Umfang der rechtlichen Verpflichtungen des Empfängers einer Denaturierungsprämie äußert das vorlegende Gericht Zweifel, ob die tatsächliche Verwendung des

denaturierten Zuckers zur Tierfütterung zu den Voraussetzungen der Gewährung einer Denaturierungsprämie gehöre. Seiner Meinung nach, die auch von der Klägerin des Ausgangsverfahrens geteilt wird, spricht dagegen vor allem, daß die Artikel 14 und 21 der Kommissionsverordnung Nr. 100/72, die die Voraussetzungen für den Anspruch auf die Denaturierungsprämie aufzählen, die Pflicht der zweckgerechten Verwendung nicht aufführen. Bei Eingriffen zu Lasten der Wirtschaftssubjekte müsse aber im Interesse der Rechtsklarheit verlangt werden, daß der Wortlaut der Vorschriften eindeutig sei. Unklare und mißverständliche gesetzliche Regelungen müßten jedenfalls billigerweise zu Lasten der Gemeinschaft oder des Staates gehen, der zur Ausführung dieser Vorschriften berufen sei.

Diesem Vorbringen ist sicherlich insoweit beizupflichten, als aus dem Wortlaut der genannten Vorschriften allein in der Tat nicht hervorgeht, daß die Beachtung des Verwendungszwecks eine unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung der Prämie darstellt. Eine genauere Lektüre dieser Bestimmungen zeigt allerdings, daß diese nicht die Voraussetzungen für die Gewährung einer Prämie abschließend regeln wollen, sondern ihr Zweck lediglich darin besteht, die Voraussetzungen für die Auszahlung der Prämie näher festzulegen.

a) Wie die fragliche Verordnung zeigt, muß ein Wirtschaftsteilnehmer, um in den Genuß einer Denaturierungsprämie zu kommen, im Besitz eines Denaturierungsprämienbescheides sein. Die Erteilung eines solchen Bescheides gibt, wie es unter Buchstabe a des Artikels 14 Absatz 1 allgemein heißt, das Recht auf Auszahlung der Prämien nach der Denaturierung. Um sicherzustellen, daß die in dem Bescheid angegebene Zuckermenge auch tatsächlich dem Markt entzogen wird, ist in Buchstabe b der Vorschrift — gleichsam als Kehrseite der Medaille — bestimmt, daß der Bescheid die Verpflichtung zur Denaturierung des Zuckers unter den in dem Bescheid vorgesehenen Bedingungen begründet, ohne daß etwas über die sonstigen Voraussetzungen gesagt wird, die vorliegen müssen, damit der Empfänger rechtens endgültig in den Genuß der Prämie gelangt.

Dementsprechend wird gemäß Artikel 18 Absatz 3 der genannten Verordnung die zu stellende Kautions auch frei, wenn der Zucker unter diesen Bedingungen denaturiert worden ist.

Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung will sodann ein ordnungsgemäßes Denaturierungsverfahren im Hinblick auf den Betrieb und die Verfahrensart sicherstellen, indem die Auszahlung davon abhängig gemacht wird, daß der Zucker unter Kontrolle in einem anerkannten Betrieb und nach einem der im Aushang genannten Verfahren denaturiert worden ist. Auch Artikel 24 der Verordnung betrifft, wie der Wortlaut zeigt, nur eine Modalität im Hinblick auf den Zeitpunkt der Auszahlung, indem dort bestimmt ist, daß die Prämie frühestens nach Vorlage des Nachweises der ordnungsgemäßen Denaturierung und spätestens am Ende des dieser Vorlage folgenden Monats gezahlt wird.

Da diese Vorschriften somit nur Auszahlungsmodalitäten betreffen, die offensichtlich den Zweck verfolgen, den Zeitpunkt der Zahlung der Prämie unmittelbar nach Abschluß des Denaturierungsvorganges festzusetzen, um den Denaturierungsunternehmen größere Finanzierungskosten zu ersparen, bestand in diesem Zusammenhang für den Ordnungsgeber kein zwingender Grund, die Verpflichtung, für die zweckgerechte Verwendung Sorge zu tragen, zu erwähnen. Aus dem Fehlen einer entsprechenden Vorschrift kann folglich auch nicht geschlossen werden, daß der Ordnungsgeber auf dieses Kriterium verzichten wollte.

Nachdem die Verordnung selbst den Zeitpunkt der Zahlung regelt, kann gleichfalls nicht, wie das vorlegende Gericht und die Klägerin des Ausgangsverfahrens meinen, davon die Rede sein, daß es sich hierbei um eine unzulässige Vorschußzahlung im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 dieser Verordnung handelt. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es, wie sowohl ihre systematische Stellung als auch die zwölfte Erwägungsgründe zeigen, vielmehr nur, zu verhindern, daß Prämien bereits vor der ordnungsgemäß durchgeführten Denaturierung gezahlt werden.

b) Da somit aus den genannten Vorschriften als solchen nicht zu entnehmen ist, ob mit einer zweckwidrigen Verwendung des denaturierten Zuckers die Rechtfertigung für die Gewährung der Prämie entfällt, bleibt im folgenden zu prüfen, ob sich nicht aus anderen Bestimmungen oder aus dem Gesamtzusammenhang der Denaturierungsvorschriften eine Antwort auf die Frage der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Prämie herleiten läßt.

Hierbei ist in erster Linie Artikel 19 Absatz 1 der Kommissionsverordnung zu beachten, der bestimmt:

Die Mitgliedstaaten bestimmen die zuständigen Stellen, die die Kontrolle der Denaturierung durchführen und darüber wachen, daß der denaturierte Zucker nur zu Futterzwecken verwendet wird.

Der erste Teil dieser Vorschrift betrifft die Kontrolle der ordnungsgemäßen Denaturierung, die — wie wir gesehen haben — Voraussetzung für die Auszahlung der Denaturierungsprämie ist. Mit dem zweiten Teil werden die Mitgliedstaaten darüber hinaus ermächtigt und verpflichtet, über die ordnungsgemäße Verwendung des Produktes zu wachen. Die Einführung einer solchen Kontrolle, die nach der Denaturierung zu erfolgen hat, beweist aber, daß es dem Gemeinschaftsgesetzgeber neben der ordnungsgemäßen Vergällung, also der Herausnahme des Zuckers aus dem Ernährungssektor, entscheidend auf die Erreichung des vorgenannten Verwendungszwecks ankam.

Kontrollen können zudem — wie auch die Kommission und die Interventionsstelle zu Recht hervorheben — nur dann einen Sinn haben, wenn negative Feststellungsergebnisse wenigstens irgendwelche Konsequenzen mit sich bringen. Eine bloße Kontrolle der Verwendung, an die keine Folgen im Falle eines Mißbrauchs geknüpft wären, würde, was ich hier nicht im einzelnen zu erklären brauche, nicht gewährleisten, daß der Zucker tatsächlich auch dem vorgesehenen Verwendungszweck zugeführt wird.

Dieser sich bereits aus dem Wortlaut ergebende Sinn kann aber auch aus den Erwägungsgründen der Kommissionsverordnung hergeleitet werden. So heißt es in den siebten Erwägungsgründen, daß nur Zucker in den Genuß einer Denaturierungsprämie kommen kann, der zu Futterzwecken bestimmt ist. Dieser Hinweis kann nicht, wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, dahin gehend ausgelegt werden, daß es genügt, wenn der Prämienempfänger in ausreichendem Maße auf die Verwendungsbestimmung hinweist. Würde man sich nämlich mit dieser Voraussetzung begnügen, wäre einem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet. Um die tatsächliche Verwendung zu Futterzwecken sicherzustellen, hält es demgemäß die Kommission, wie es in den achten Erwägungsgründen heißt, für unerlässlich, daß die Mitgliedstaaten alle hierzu erforderlichen Maßnahmen treffen.

Daß die Gewährung der Denaturierungsprämie aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts nur dann als rechters anzusehen ist, wenn der Zucker nach der Vergällung auch tatsächlich der Tierfütterung zugeführt worden ist, wird vollends deutlich, wenn wir die Durchführungsverordnung der Kommission im Lichte der Verordnung (EWG) Nr. 2049/69 des Rates vom 17. Oktober 1969 über die Grundregeln für die Denaturierung von Zucker für Futterzwecke (ABl. L 263 vom 21. 10. 1969, S. 1) betrachten.

Nach Artikel 1 Absatz 2 Satz 1 dieser Ratsverordnung [darf] Zucker, für den eine Denaturierungsprämie gewährt worden ist, ... nur zu Futterzwecken verwendet werden. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts und der Klägerin des Ausgangsverfahrens soll in dieser Vorschrift, wie die Worte darf nur und der Satz 2, wonach die Denaturierungs-mittel ... entsprechend diesem Verwendungszweck bestimmt [werden], zeigten, lediglich eine an die Kommission gerichtete Aufgabennorm zu sehen sein, an die keine konkreten Sanktionen geknüpft seien. Wenn das Denaturierungsrezept aber nicht ausreiche, um die vom Rat der Kommission vorgegebene Aufgabennorm ordnungsgemäß zu erfüllen, dürften hierfür nicht die Wirtschaftsteilnehmer verantwortlich gemacht werden.

Zu dieser Einlassung ist zunächst zu bemerken, daß die Verwendung des Ausdrucks darf nur zwar, wie das vorlegende Gericht zu Recht ausführt, in erster Linie auf ein Verbot hinweist, daß damit aber gleichzeitig auch zum Ausdruck gebracht wird, daß der denaturierte Zucker, um in den Genuß einer Prämie zu kommen, zu nichts anderem als zur Tierfütterung verwendet werden darf, mit anderen Worten,

dieser Zweckbestimmung zugeführt werden muß.

Im übrigen kann meines Erachtens die Frage, ob die genannte Bestimmung als Aufgaben- oder aber als Verhaltensnorm zu werten ist, dahingestellt bleiben, da jedenfalls ihr klarer Wortlaut zu einer eindeutigen Auslegung der oben behandelten Durchführungsverordnung der Kommission zwingt.

Dies ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Denaturierungsprämienregelung, wie er insbesondere den Erwägungsgründen der Ratsverordnung entnommen werden kann. In diesem Zusammenhang hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht recht, wenn sie meint, Zweck der Regelung sei in erster Linie die Entlastung des Zuckermarktes, während das subventionspolitische Ziel der Denaturierung für Futterzwecke in den Hintergrund trete. Dagegen spricht nämlich, neben den bereits genannten Textstellen, weiterhin der Umstand, daß sowohl in der Ratsverordnung als auch in der Kommissionsverordnung die Erwägungsgründe, die auf die Verwendung des Zuckers abstellen, systematisch jeweils vor den Erwägungsgründen stehen, die die Entlastung des Zuckermarktes zum Gegenstand haben. So heißt es in dem zweiten Erwägungsgrund der Ratsverordnung, bevor von einer Absatzmöglichkeit für Zuckerüberschüsse die Rede ist:

Um zu verhindern, daß diese Prämie für Zucker gewährt wird, der nicht als Futtermittel verwendet wird, sind Bestimmungen vorzusehen, die sicherstellen, daß der Zucker für den vorgesehenen Zweck verwendet wird, und es ist vorzuschreiben, daß denaturierter Zucker, für den eine Prämie gewährt worden ist, nur zu Futterzwecken verwendet werden darf; es kann sich als zweckmäßig erweisen vorzusehen, daß der denaturierte Zucker als Futter für bestimmte Tierarten verwendet werden muß.

Das subventionspolitische Ziel der Denaturierungsprämie, mit dem erreicht werden soll, den Zucker als Futtermittel und Futtermittelzusatz gegenüber anderen Futtermitteln konkurrenzfähig zu machen, ergibt sich weiterhin indirekt aus der in Artikel 3 der Ratsverordnung wiedergegebenen Kalkulationsgrundlage, die unter anderem vorsieht, daß sich die Kriterien für die Bestimmung der Höhe der Prämie nach den erwarteten Marktpreisen für Futtermittel, mit denen der denaturierte Zucker in Wettbewerb treten soll, sowie nach dem Verhältnis des Nährwertes des denaturierten Zuckers zu dem Nährwert der konkurrierenden Futtermittel richtet. Dieser Zweck — Verbilligung durch die Zahlung einer Prämie an den Zuckerhersteller — würde aber verfehlt, wenn der für die Verfütterung bestimmte verbilligte Zucker unter entsprechender Gewinnerzielung der beteiligten Handelskreise einem anderweitigen Bedarf zugeführt werden könnte, der sonst nur mit nicht durch Prämien verbilligtem Zucker befriedigt werden könnte.

Wenn es alleiniger Zweck der Regelung gewesen wäre den Zuckermarkt zu entlasten, wären schließlich auch, um ein letztes Argument zu nennen, die genannten Kontrollvorschriften hinsichtlich der Verwendung des denaturierten Zuckers zu Futterzwecken sinnlos.

Demnach ist, wie auch die Kommission und die Interventionsstelle hervorheben, davon auszugehen, daß mit der Denaturierungsprämie der Zweck verfolgt wurde, den Markt für Zucker, der für die menschliche Ernährung bestimmt ist, dadurch zu entlasten, daß ein Teil dieses Zuckers der Tierfütterung zugeführt werden sollte. Von einer rechtmäßigen, das heißt mit dieser Zwecksetzung zu vereinbarenden Zuckersubventionierung kann aber nur dann gesprochen werden, wenn der subventionierte Zucker dem angestrebten Zweck auch tatsächlich zugeführt wird. Spätestens unter Berücksichtigung dieses Sinns und Zwecks der Regelung können meines Erachtens — sollte man den Wortlaut nicht für eindeutig halten — für einen sachverständigen Betrachter keine Zweifel bestehen, daß die Prämie nur unter dem Vorbehalt der zweckentsprechenden Verwendung des denaturierten Zuckers gewährt wurde. Damit war umgekehrt bei verständiger Würdigung der Gesamtregelung auch erkennbar, daß mit der zweckwidrigen Verwendung die Rechtfertigung für die Auszahlung der Prämie entfallen und diese zurückzuzahlen sein sollte.

c) Dieses Ergebnis kann auch nicht, wie das vorlegende Gericht und die Klägerin des Ausgangsverfahrens meinen, durch einen rechtssystematischen Vergleich der hier in Frage stehenden Denaturierungsregelung mit den Regelungen anderer Verordnungen erschüttert werden. Zum einen

haben diese Verordnungen — ich denke hier an die angeführte Verordnung Nr. 1687/76 der Kommission vom 30. Juni 1976 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsbestimmungen für die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen (ABl. L 190 vom 14. 7. 1976, S. 1) — einen anderen Regelungsinhalt, und zum anderen ist offensichtlich der Gemeinschaftsgesetzgeber wie bei der Verordnung Nr. 649/78 der Kommission vom 31. März 1978 über den Absatz von Butter zu herabgesetzten Preisen aus Beständen der Interventionsstellen für den unmittelbaren Verbrauch in Form von Butterreinfett (ABl. L 86 vom 1. 4. 1978, S. 33) in der Zwischenzeit zu der Auffassung gelangt, daß eine durchgehende Überwachung der Ware zur Verhinderung von Mißbräuchen erforderlich ist.

d) Entsprechend der hier vertretenen Auslegung sind auch die Mitgliedstaaten, in denen Denaturierungen während der fraglichen Jahre in nennenswertem Umfang stattgefunden haben — es handelt sich nach Aussage der Kommission neben der Bundesrepublik Deutschland noch um Frankreich, Belgien und die Niederlande —, wie die dortigen Maßnahmen zur Kontrolle der Endverwendung zeigen, davon ausgegangen, daß die bestimmungsgemäße Verwendung des denaturierten Zuckers als Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Gewährung der Denaturierungsprämie anzusehen war.

Nicht zuletzt legte offensichtlich auch die Klägerin des Ausgangsverfahrens, wie die eingangs zitierte Vertragsklausel beweist, die Denaturierungsregelung in diesem Sinne aus, indem sie ausdrücklich die Abnehmerin der Ware darauf aufmerksam machte, daß gegebenenfalls der Nachweis für eine zweckgerechte Verwendung zu erbringen sei.

3. Nachdem somit der erste Teil der vorgelegten Frage zu bejahen ist, bleibt zu prüfen, ob die Denaturierungsprämie von dem Empfänger auch dann zurückgefordert werden kann, wenn ein Dritter, zu dem er keine vertraglichen Beziehungen hatte, den denaturierten Zucker zweckwidrig verwendet hat. Hierbei muß berücksichtigt werden, daß die Verordnung Nr. 100/72 keine entsprechende Bestimmung enthält wie die später ergangene Verordnung (EWG) Nr. 1320/77 der Kommission vom 20. Juni 1977 zur Eröffnung einer Ausschreibung zur Bestimmung von Prämien für Weißzucker, der zur Bienenfütterung bestimmt ist (ABl. L 152 vom 21. 6. 1977, S. 18), wonach bei Nichteinhaltung der Denaturierungsverpflichtung ... der Mitgliedstaat, der die Zahlung vorgenommen hat, die Prämie von dem Inhaber des Denaturierungsprämienbescheids zurückfordert]. Andererseits möchte die Interventionsstelle, die den angefochtenen Rückforderungsbescheid erlassen hat, § 10 Absatz 1 der deutschen Denaturierungsprämienverordnung in diesem Sinne ausgelegt wissen. Der zweite Teil der Frage kann demnach nur so verstanden werden, daß das vorlegende Gericht, das über die Vereinbarkeit der deutschen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden hat, geklärt haben möchte, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften einer entsprechenden Regelung, wie sie in § 10 Absatz 1 der deutschen Denaturierungsprämienverordnung zum Ausdruck kommt, entgegenstehen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens trägt hierzu hilfsweise vor, eine Haftung für die zweckwidrige Verwendung von denaturiertem Zucker durch Drittabnehmer dürfe ihr nicht angelastet werden, da eine solche Verpflichtung in den gesetzlichen Vorschriften unmißverständlich und klar ihren Ausdruck hätte finden müssen. Insofern sei in diesem Fall eine Rückforderung aus den Grundsätzen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit ausgeschlossen.

Zu diesem Vorbringen, das die Frage betrifft, ob eine zu Unrecht gewährte Prämie auch dann von dem Empfänger zurückgefordert werden kann, wenn Dritte ohne dessen Verschulden den denaturierten Zucker zweckwidrig verwendet haben, ist darauf hinzuweisen, daß, wie der Gerichtshof in der Rechtssache 57/72 (Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Urteil vom 14. März 1973, Slg. 1973, 321) hervorgehoben hat, die Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 8 der Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. Nr. 308 vom 18. 12. 1967, S. 1) zuständig ist, die Befugnisse auszuüben, die erforderlich sind, um das Funktionieren des Systems der Denaturierungsprämien sicherzustellen. Mangels eines geeigneten

Verwaltungsunterbaus hat deshalb die Kommission in Artikel 19 der Verordnung Nr. 100/72 die Mitgliedstaaten ermächtigt und beauftragt, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die gewährleisten, daß der denaturierte Zucker nur zu Futterzwecken verwendet wird.

Wenn auch aus dieser Verordnung, im Gegensatz zu der später ergangenen Verordnung Nr. 1320/77, die ich bereits erwähnt habe, nicht ausdrücklich hervorgeht, daß die zu Unrecht empfangenen Prämien zurückzuzahlen sind, läßt sich doch nicht bestreiten, daß gerade eine solche Rückzahlungsverpflichtung dem Sinn und Zweck sowie dem Ziel und der Funktionsweise der in Frage stehenden Vorschriften gerecht wird und somit als erforderliche Maßnahme gesehen werden muß, um das Funktionieren der Denaturierungsprämienregelung zu gewährleisten. Hierbei ist zunächst daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in den Rechtssachen 216/78 (Nicolai Beljatzky/Hauptzollamt Aachen-Süd, Urteil vom 28. Juni 1979, Slg. 1979, 2273) und 217/78 (SA Nicolas Corman & Fils/Hauptzollamt Aachen-Süd, Urteil vom 28. Juni 1979, Slg. 1979, 2287) eine Nachforderung von Währungsausgleichsbeträgen im Hinblick auf die Verfehlung eines festgelegten Verwendungszwecks für rechtmäßig gehalten hat, obgleich diese Rechtsfolge in der speziell den ermäßigten Betrag gewährenden Verordnung Nr. 1259/72, die den Gegenstand dieser Verfahren bildete, nicht vorgesehen war.

Berücksichtigt werden muß darüber hinaus, daß eine Kontrolle nur dann sinnvoll ist, wenn daran die Folgen einer Prämienrückforderung geknüpft sind. Insofern sind meines Erachtens, entgegen der Meinung der Klägerin des Ausgangsverfahrens, durchaus auch die in den Rechtssachen 99 und 100/76 (NV Roomboterfabriek de Beste Boter und Josef Hoche, Butterschmelzwerk/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Urteil vom 11. Mai 1977, Slg. 1977, 861) sowie in der Rechtssache 42/79 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Urteil vom 13. Dezember 1979, Slg. 1979, 3703), in denen es gleichfalls um die Sicherung des gesetzlichen Verwendungszwecks beim Weiterverkauf ging, zum Ausdruck gekommenen Überlegungen für die Beurteilung des vorliegenden Falles mit heranzuziehen. In beiden Verfahren ging es um die Frage, ob der Erwerber von Lagerbutter für das Verhalten Dritter einzustehen hatte. Im Unterschied zu der heute zu beurteilenden Verordnung Nr. 100/72 enthielten die diesen Urteilen zugrunde liegenden Verordnungen Nr. 1259/72 der Kommission vom 16. Juli 1972 (ABl. L 139 vom 31. 12. 1972, S. 18) sowie Nr. 1308/68 der Kommission vom 28. August 1968 (ABl. L 214 vom 28. 8. 1968, S. 10) auch eine detailliertere Regelung zur Sicherung der gesetzlichen Verwendungszwecke. Die Heranziehung dieser Urteile ist aber deshalb berechtigt, weil in beiden Verfahren Fälle des Weiterverkaufs zu beurteilen waren, auf die die Sanktionsregelung eben nicht ausdrücklich bezogen war. Der Gerichtshof hat in beiden Fällen unter Hinweis auf die Wirksamkeit des Kontrollsystems zum Ausdruck gebracht, daß der Erwerber der Lagerbutter nicht dadurch seiner damit in Zusammenhang stehenden Verpflichtungen enthoben wird, daß er die Ware weiterverkauft, und daß deshalb seine Pflicht, für die zweckgerechte Verwendung einzustehen, aufrechterhalten bleibt.

Nichts anderes kann in dem vorliegenden Fall gelten. Auch die Denaturierungsregelung für Zucker stellt eine Sondermaßnahme dar, mit der erreicht werden sollte, daß überschüssiger Zucker zu besonders günstigen Bedingungen in den Futtermittelbereich gelangen sollte. Daher waren geeignete Vorsichtsmaßnahmen in Form von Kontrollen zu treffen, um sicherzustellen, daß der auf diese Art und Weise verkaufte Zucker nicht auf den normalen Markt gelangte, sondern tatsächlich als Futtermittel verwendet wurde. Könnte der Erwerber sich dieser mit dem Ankauf verbilligten Zuckers verbundenen Verpflichtung dadurch entledigen, daß er den Zucker weiterverkauft, würde eine solche Möglichkeit aus naheliegenden Gründen eine Lücke in der mit der Verordnung Nr. 100/72 eingeführten Regelung darstellen, die geeignet wäre, deren Ziele und Funktionsweise zu gefährden. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Mitgliedstaaten, um einer solchen Mißbrauchsgefahr zu begegnen, an der Pflicht des Prämienempfängers, für eine zweckwidrige Verwendung einzustehen, auch in solchen Fällen festhalten, in denen diese durch Dritte erfolgt.

Bei dieser Sachlage kann auch nicht von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit oder der Rechtsklarheit oder gar, wie das vorlegende Gericht meint, von einer Verletzung des Grundsatzes *nulla poena sine culpa* gesprochen werden. Wie ich schon gesagt habe, ergibt sich aus dem Gesamtrahmen der fraglichen Vorschriften unter Hinzuziehung der Ziele dieser Denaturierungsregelung hinreichend klar und deutlich — schließlich befinden wir uns im Bereich der Leistungsverwaltung —, daß die Prämie nur unter dem Vorbehalt der zweckentsprechenden Verwendung des denaturierten Zuckers gewährt werden sollte. Darüber hinaus wird in den dem vorliegenden Fall zugrunde liegenden Denaturierungsprämienbescheiden ausdrücklich darauf hingewiesen, daß zu Unrecht empfangene Prämien zurückzuzahlen sind.

Auch die Klägerin wußte offensichtlich, wie die Klausel, mit der sie sich finanziell abzusichern versuchte, beweist, daß die Gemeinschaft die Gemeinschaftsmittel mit der Auszahlung nach erfolgter Denaturierung in ihre Verantwortung gestellt hatte. Wird die Prämie zurückgefordert, weil die damit verbundene Verwendung nicht eingetreten ist, kann zudem von einem Schuldvorwurf oder einer *poena* im Sinne des genannten Grundsatzes keine Rede sein.

Aus den aufgezeigten Gründen kann weiterhin auch die Rüge der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht Platz greifen. Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens in Kenntnis der gegebenenfalls bestehenden Rückzahlungsverpflichtung freiwillig an der Denaturierungsaktion teilgenommen hat, bin ich mit der Kommission und der Interventionsstelle der Auffassung, daß eine solche, den Denaturierungsunternehmer treffende Verpflichtung nicht über das Maß dessen hinausgeht, was für die Erreichung der doppelten Zielsetzung der Denaturierungsprämienregelung, nämlich Entlastung des Zuckermarktes und Zurverfügungstellung von verbilligtem Zucker für die Tierfütterung, angemessen und erforderlich ist.

4. Ich schlage daher abschließend vor, die Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten :

Aus den Verordnungen Nr. 2049/69 des Rates und Nr. 100/72 der Kommission folgt, daß der Empfänger einer Denaturierungsprämie verpflichtet ist, den Zucker ausschließlich zur Tierfütterung zu verwenden oder für eine entsprechende Verwendung Sorge zu tragen. Die genannten Verordnungen stehen einer nationalen Regelung des Inhalts, daß die Prämie von dem Empfänger zurückzuzahlen ist, wenn der Zucker durch den Empfänger selbst oder aber durch Dritte einer zweckwidrigen Verwendung zugeführt wurde, nicht entgegen.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 21.01.1982 – C-77/81, ECLI:EU:C:1982:16

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1982-01-21/c-77-81>