SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN

vom 20. April 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Frage, die der High Court of Justice, Queen's Bench Division, dem Gerichtshof in dieser Rechtssache zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, stellt sich aufgrund der Milchquotenregelung, die die Gemeinschaft 1984 mit den Verordnungen (EWG) Nrn. 856/84 und 857/84 des Rates [1] einführte.

Zur Milchquotenregelung und zu ihrer Bedeutung bei Beendigung eines Pachtverhältnisses

2. Es ist nicht erforderlich, die Regelung im einzelnen zu beschreiben. Sie ist dem Gerichtshof durch zahlreiche Rechtssachen, zu denen sie Anlaß gegeben hat, wohl bekannt.

Ziel der Regelung ist es, die Steigerung der Milchproduktion zu steuern und eine strukturelle Entwicklung zu ermöglichen, die den besonderen nationalen und regionalen Produktionsbedingungen Rechnung trägt. Kern der Regelung ist, daß unmittelbar oder mittelbar Quoten (sogenannte Referenzmengen) für die Milchproduktion in den einzelnen Betrieben festgesetzt werden und eine sogenannte Zusatzabgabe gezahlt werden muß, wenn die Milchquoten überschritten werden. Die Quoten werden auf der Grundlage der tatsächlichen Produktion in einem näher festgelegten Referenzjahr festgesetzt.

Die Regelung enthält ganz erhebliche Eingriffe in die Handlungsfreiheit, die den Landwirten theoretisch zustehen muß, und sie berührt ganz wesentliche wirtschaftliche Interessen. Hat ein Betrieb keinen Anspruch auf eine Milchquote, so ist er für eine rentable Milchproduktion ungeeignet. Der Landwirt, der sich als Milcherzeuger niederlassen will, muß einen Betrieb erwerben, zu dem eine Milchquote gehört.

3. Es ist nicht überraschend, daß die Regelung zu Problemen im Verhältnis zwischen Pächtern und Verpächtern von landwirtschaftlichen Betrieben geführt hat. Der Gerichtshof hatte bereits in mehreren

* Originalsprache: Dänisch.
1 — ABl. L 90, S. 10 und 13.

Rechtssachen Gelegenheit, zu solchen Fragen Stellung zu nehmen [2]. Der Gerichtshof hat u. a. dazu Stellung genommen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich aus dem Gemeinschaftsrecht ein Anspruch darauf ableiten läßt, daß der Verpächter bei Auslaufen des Pachtvertrags dem Pächter gegenüber zu einem wirtschaftlichen Ausgleich verpflichtet ist, wenn die an das Eigentum geknüpfte Milchquote dem Pächter zugeteilt worden war und bei Beendigung der Pacht auf den Verpächter übergeht.

4. Ein wesentlicher Grundsatz der Regelung ist der, daß die Milchquote mit dem Grund und Boden übergeht. So bestimmt Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84: „Im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Übertragung eines Betriebs in Erbfolge wird die entsprechende Referenzmenge nach festzulegenden Modalitäten ganz oder teilweise auf den Käufer, Pächter oder Erben übertragen." Der Gerichtshof hat entschieden, daß dieses Prinzip auch gilt, wenn ein Pachtverhältnis endet [3]. Die ursprüngliche Regelung in der Verordnung Nr. 857/84 enthielt im übrigen keine Sonderbestimmungen für das Verhältnis zwischen Pächter und Verpächter bei Pachtende.

1985 wurde jedoch durch eine Änderung der Verordnung Nr. 857/84 in Artikel 7 ein neuer Absatz 4 eingefügt, der für auslaufende Pachtverträge bestimmt, daß „die auf den Betrieb bzw. den gepachteten Teil des Betriebs entfallende Referenzmenge ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter gutgeschrieben wird, sofern er die Milcherzeugung fortsetzen will". Grund für diese Bestimmung war, daß die Anwendung des Artikels 7 in bestimmten Fällen für den ausscheidenden Pächter zu einer schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage führte [4].

5. In der Praxis hat sich gezeigt, daß auch die Sonderregelung, die in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung vorgesehen ist, für die Pächter von Bedeutung sein kann. Nach dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten zur Umstrukturierung der Milcherzeugung Erzeugern, die sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichten, eine Vergütung gewähren. Nach Artikel 4 Absatz 2 werden die dadurch freigesetzten Milchquoten erforderlichenfalls der nationalen Reserve hinzugefügt, um in bestimmten Sonderfällen anderen Erzeugern zugeteilt zu werden. Es bedarf keiner näheren Erläuterung, daß der Pächter, dessen Pachtvertrag ausläuft, ein Interesse daran haben kann, eine Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milchproduktion zu beantragen. Es braucht auch nicht weiter erklärt zu werden, daß den Interessen des Verpächters in diesem Zusammenhang ebenfalls Rechnung zu tragen ist.

2 — Von Bedeutung für die vorliegende Rechtssache sind in erster Linie die Urteile des Gerichtshofes vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609), vom 6. Dezember 1991 in der Rechtssache C-121/90 (Posthumus, Slg. 1991, I-5833), die beide später behandelt werden. Die anderen Urteile des Gerichtshofes über das Verhältnis Pächter/Verpächter sind die Urteile vom 15. Januar 1991 in der Rechtssache C-341/89 (Ballmann, Slg. 1991, I-25), vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35) und vom 9. Juli 1992 in der Rechtssache C-236/90 (Maier, Slg. 1992, I-4483). Siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts Lenz in der Rechtssache C-98/91 (Herbrink; der Gerichtshof hat in dieser Rechtssache noch kein Urteil erlassen).

3 — Randnr. 13 des Urteils vom 13. Juli 1989 (Wachauf, s. Fußnote 2).

4 — Vgl. sechste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 (ABl. L 68, S. 1) mit Berichtigung (ABl. L 81, S. 4).

In den einschlägigen Verordnungen sind keine näheren Regeln darüber festgelegt worden, wie dieser Interessenkonflikt zu lösen ist. Vielmehr ist es den Mitgliedstaaten überlassen, in eigener Verantwortung zu entscheiden, ob diese Vergütungsregelung eingeführt wird, und es ist ihnen auch überlassen, im einzelnen festzulegen, wie die Regelung gegebenenfalls durchzuführen ist.

6. Bereits aufgrund dieser Übersicht läßt sich die Feststellung treffen, daß die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen keine ausdrücklich festgelegte Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthalten, bei Pachtende die wirtschaftlichen Interessen des Pächters im Zusammenhang mit den Milchquoten zu schützen. Die Sonderbestimmung in Artikel 7 Absatz 4 ist ganz sicher ausdrücklich auf eine Lösung der Probleme des Pächters gerichtet, doch verpflichtet sie die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung der Regelung, die im übrigen einen begrenzten Anwendungsbereich hat, so daß sie ohne Interesse in all den Fällen ist, in denen der Pächter das Pachtverhältnis beendet, gleichzeitig aber die Milcherzeugung nicht in einem anderen Betrieb fortsetzen will. Die besondere Entschädigungsregelung nach Artikel 4 Absatz 1 ist den Mitgliedstaaten ebenfalls freigestellt und überläßt es ihnen im übrigen, gegebenenfalls die näheren Durchführungsbestimmungen festzusetzen.

Andererseits ist nach meiner Meinung klar, daß die Gemeinschaftsregeln die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Bestimmungen zu erlassen, die die wirtschaftlichen Interessen des Pächters schützen sollen, weil die Milchquoten bei Beendigung des Pachtverhältnisses mit dem Betrieb verknüpft bleiben, den der Pächter verläßt.

7. Die Kernfrage in der vorliegenden Rechtssache ist die, ob sich möglicherweise den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen oder den im Gemeinschaftsrecht geltenden Prinzipien zum Schutz der Grundrechte eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen läßt, die wirtschaftlichen Interessen des Pächters zu schützen, und gegebenenfalls, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen diese Verpflichtung besteht.

Zum Sachverhalt und zu den nationalen Rechtsvorschriften

8. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Dennis Bostock, pachtete 1962 einen Betrieb, der früher an seinen Vater und seinen Großvater verpachtet worden war. Der Betrieb hatte 1962 einen Bestand von 40 Kühen. Bostock vergrößerte im Laufe der Jahre erheblich die Produktionsanlagen und den Bestand, der sich bei Pachtende auf 64 Kühe belief. Bei Einführung der Milchquotenregelung erhielt er eine Milchquote, die der Erzeugung im Referenzjahr entsprach. Er beschloß 1984 vor allem aufgrund seiner angegriffenen Gesundheit, den Betrieb an den Verpächter zurückzugeben. Die Rückgabe erfolgte am 25. März 1985, dem für die Beendigung der Pacht festgesetzten Zeitpunkt, und es wurde die übliche Auseinandersetzung über die gegenseitigen Ansprüche nach den hierfür geltenden Regeln durchgeführt. Nach den vorliegenden Angaben ist für die Milchquote ein Ausgleich weder gefordert noch gewährt worden.

Bostock hatte an diese Möglichkeit gedacht, doch waren er und sein Bevollmächtigter zu der Ansicht gelangt, daß weder das Gemeinschaftsrecht noch das nationale Recht eine Grundlage dafür bildeten, einen solchen Ausgleich zu verlangen. Bostock konnte nach seiner Einschätzung der Lage die Entschädigungsregelung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung, die im Vereinigten Königreich gleichzeitig mit der Milchquotenregelung eingeführt worden war, nicht in Anspruch nehmen. Die Entschädigungsregelung setzte einen Antrag voraus, der innerhalb näher bestimmter kurzer Fristen einzureichen war und an Bedingungen geknüpft war, die er nicht erfüllen konnte. Eine dieser Bedingungen war die Zustimmung des Verpächters, die Bostock seiner Ansicht nach unmöglich erreichen konnte. Aus guten Gründen war es auch ausgeschlossen, daß er die Möglichkeit nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung, die Milchquote mitzunehmen, ausnutzte. Teils wollte er keine Landwirtschaft mehr betreiben, und teils war Artikel 7 Absatz 4 im Vereinigten Königreich nicht durchgeführt.

9. Dieser Rechtszustand wurde allerdings als unbefriedigend angesehen. Deshalb wurden mit Erlaß des Agriculture Act 1986 Bestimmungen eingeführt, nach denen der Pächter bei Pachtende vom Verpächter eine Entschädigung für die Milchquote erhalten konnte. Die Regelung trat im September 1986 in Kraft und enthielt in den Sections 13 und 14 in Verbindung mit den Anhängen 1 und 2 nähere Bestimmungen darüber, wie die Vergütung zu berechnen war. Die wesentlichen Grundsätze der Regelung sind die, daß ein Vergütungsanspruch nur besteht, wenn der ausscheidende Pächter die Milchquote im Pachtzeitraum zugeteilt erhielt, daß die Vergütung nach einer Pauschalformel berechnet wird, die auf einer abstrakten Aufteilung der Quote zwischen dem Verpächter und dem Pächter beruht, und daß jede Partei, falls eine Vereinbarung nicht zustande kommt, eine schiedsgerichtliche Entscheidung verlangen kann. Im Verfahren vor dem Gerichtshof ist zum Ausdruck gebracht worden, daß die Regelung eine zweckmäßige Grundlage für einen angemessenen Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Pächters darstelle.

Das Gesetz hatte jedoch keine rückwirkende Kraft und konnte deshalb vom Pächter nicht herangezogen werden, dessen Pacht zwischen der Einführung der Milchquotenregelung im April 1984 und dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen im September 1986 endete. Bostock fiel somit nicht unter die Vergütungsregelung.

10. Erst nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache Wachauf sah Bostock die Möglichkeit, einen Vergütungsanspruch auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts geltend zu machen. Bostock weist darauf hin, daß der Gerichtshof in diesem Urteil in Randnummer 19 festgestellt habe,

— „daß eine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die dazu führen würde, daß der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in dem verpachteten Betrieb vorgenommenen

Investitionen gebracht würde, mit den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre", und daß

— „die Mitgliedstaaten diese Erfordernisse bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten haben", so daß sie „diese, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden" müssen.

11. Bostock erhob aufgrund dessen im Mai 1990 Klage beim High Court gegen das Landwirtschaftsministerium mit dem Antrag, der Regierung aufzugeben, eine angemessene Vergütungsregelung für Pächter einzuführen, die ihre Betriebe zwischen April 1984 und September 1986 zurückgegeben haben. Dies könne in der Weise geschehen, daß die Vergütungsbestimmungen des Agriculture Act 1986 auf solche Pächter erstreckt würden, oder aber durch Einführung anderer geeigneter Maßnahmen [5].

12. Der High Court hat dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

5 — Der High Court hat darauf hingewiesen, daß 60 andere Pächter in derselben Lage wie Bostock Klage gegen ihre Verpächter wegen einer Vergütung erhoben hätten, die der sich aus dem Agriculture Act 1986 ergebenden entspreche. Diese Verfahren seien ausgesetzt worden, bis der Gerichtshof die in dieser Rechtssache vorgelegten Fragen beantwortet habe.

Zur ersten Vorabentscheidungsfrage

13. Diese Frage [6] geht von der tatsächlichen Lage aus, in der sich Bostock befand, d. h. einer Lage, in der die Milchquoten im Pachtzeitraum zugeteilt worden waren und die Quote bei Pachtende auf den Verpächter ohne Vergütung übergegangen war, wobei gleichzeitig darauf hingewiesen wird, daß der Pächter die Regelungen nach Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 nicht in Anspruch nehmen konnte. Das Gericht fragt, ob sich unter diesen Umständen dem Gemeinschaftsrecht eine Verpflichtung eines Mitgliedstaats zum Erlaß einer Vergütungsregelung entnehmen läßt, die der Regelung des Agriculture Act 1986 entspreche, die für Pächter gelte, deren Pachtverhältnis zwischen April 1984,

6 — Die Frage lautet folgendermaßen:
Sind die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates, die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates und die Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission und/oder die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat verpflichten, für die Zeit von April 1984 (als die Referenzmengenregelung in Kraft trat) bis September 1986 (als im Vereinigten Königreich die Vergütungsvorschriften des Agriculture Act 1986 in Kraft traten) Maßnahmen zu erlassen, wie sie das Vereinigte Königreich im Rahmen des Agriculture Act 1986 für die Zeit ab September 1986 erlassen hat und die einem Pächter einen Vergütungsanspruch gegen den Verpächter verleihen, wenn
(i) dem Pächter eine Referenzmenge für den Betrieb nach den genannten Verordnungen zugeteilt worden war,
(ii) der Pächter dem Verpächter in der fraglichen Zeit die Pachtsache zurückgewährt hat,
(iii) bei der Rückgewähr der Pachtsache die Referenzmenge mit dem Betrieb auf den Verpächter übergegangen ist;
(iv) der Sachverhalt nicht unter Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates geänderten Fassung fällt und der betroffenen Mitgliedstaat jedenfalls nicht die ihm durch diese Bestimmung eingeräumte Befugnis ausgeübt hat, die Referenzmenge ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter gutzuschreiben;
(v) der betroffene Mitgliedstaat eine „Aufgaberegelung" nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 857/84 erlassen hat, der Pächter jedoch der Erlaubnis des Verpächters bedurfte, um an der Regelung teilnehmen zu können, in dem Zeitpunkt, als der Pächter die Pachtsache zurückgewährte, Anträge auf Teilnahme an der Regelung nicht angenommen wurden und die Regelung in bezug auf die als Aufgabevergütung verfügbaren Mittel beschränkt war?

als die Quotenregelung in Kraft getreten sei, und September 1986, als der Agriculture Act 1986 in Kraft getreten sei, abgelaufen sei. Im einzelnen fragt das Gericht, ob eine solche Verpflichtung den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen und/oder einem der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts entnommen werden könne.

14. Bostock macht nämlich geltend, daß nach dem Gemeinschaftsrecht die grundlegenden Prinzipien für die Mitgliedstaaten bindend seien und das Verbot der Ungleichbehandlung sowie den Eigentumsschutz umfaßten, daß die Bestimmungen über die Vergütung für Milchquoten unter das Gemeinschaftsrecht fielen und die Mitgliedstaaten deshalb verpflichtet seien, diese Prinzipien einzuhalten, wenn innerstaatliche Vorschriften über die dem Pächter zu zahlende Vergütung erlassen würden. Die Mitgliedstaaten seien nach Artikel 5 EWG-Vertrag verpflichtet, die vollständige Anwendung des Gemeinschaftsrecht sicherzustellen; diese Verpflichtung treffe sowohl die Verwaltung als auch die innerstaatlichen Gerichte. Weiter ergebe sich aus dem Gemeinschaftsrecht, daß der Gesetzgeber nationale Rechtsvorschriften ändern müsse, wenn der Gerichtshof deren Unvereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag festgestellt habe.

15. Zunächst ist festzustellen, daß sich eine Bejahung der vorgelegten Frage nicht auf die Bestimmungen in den in der Frage konkret genannten Verordnungen stützen läßt. Es geht um die Verordnung Nr. 856/84 des Rates, durch die die Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse geändert und eine Bestimmung eingeführt wurde, die die Grundlage der Milchquotenregelung ist, um die Verordnung Nr. 857/84 des Rates, die die Grundregeln für die Anwendung der Milchquotenregelung enthält, und um die Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission mit den Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung Nr. 857/84. In diesen Verordnungen findet sich keine Grundlage für eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Pächters bei Ablauf des Pachtverhältnisses einzuführen. Es sind, wie gesagt, einzelne Bestimmungen der Verordnung Nr. 857/84, die unter Umständen einen Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Pächters enthalten können, doch handelt es sich um Bestimmungen, die die Mitgliedstaaten durchführen können, jedoch nicht durchführen müssen. Wenn sich dem System der Verordnung etwas Entscheidendes für die Beantwortung der vorgelegten Frage entnehmen läßt, dann eher im entgegengesetzten Sinne, nämlich daß den einzelnen Mitgliedstaaten die Entscheidung überlassen ist, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die wirtschaftlichen Interessen des Pächters zu schützen sind.

16. In diesem Zusammenhang mag der Hinweis angebracht sein, daß die Verordnung Nr. 857/84 des Rates durch die Verordnung Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor[7] aufgehoben und ersetzt worden ist. Durch diese Verordnung sind in gewissem Umfang die Prinzipien der Verordnung Nr. 857/84, die für eine Rechtssache wie die vorliegende von Bedeutung sind, geändert worden.

7 — ABl. L 405, S. 1.

Der Grundsatz, daß die Milchquote bei Änderungen der Eigentums- oder Besitzverhältnisse mit dem Grund und Boden übergeht, wird in Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung wiederholt. Diese Bestimmung wird durch eine neue Bestimmung in Artikel 7 Absatz 2 ergänzt, die wie folgt lautet:

„Ist bei Beendigung landwirtschaftlicher Pachtverträge eine Verlängerung zu gleichartigen Bedingungen nicht möglich oder liegt ein rechtlich gleichgelagerter Fall vor und wurde zwischen den Beteiligten keine Vereinbarung getroffen, so werden die verfügbaren Referenzmengen der betreffenden Betriebe nach den von den Mitgliedstaaten festgelegten oder festzulegenden Bestimmungen unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Beteiligten ganz oder teilweise auf die Erzeuger übertragen, die sie übernehmen."

Eine entsprechende Verpflichtung zur Berücksichtigung „der berechtigten Interessen der Beteiligten" enthält Artikel 8 der Verordnung, der die Regeln festlegt, die den Regeln in Artikel 4 der Verordnung Nr. 857/84 entsprechen.

Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß diese neuen Bestimmungen vor dem Hintergrund des Urteils Wachauf zu sehen seien.

In der vorliegenden Rechtssache besteht kein Anlaß, zu den Rechtswirkungen der neuen Bestimmungen Stellung zu nehmen. Die Feststellung mag ausreichen, daß sich der neuen Verordnung wohl eine — ganz sicher etwas unbestimmte — Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen läßt, für einen Fall wie den vorliegenden Regeln festzusetzen, die die berechtigten Interessen der Beteiligten, darunter des Pächters, berücksichtigen.

Die neuen Bestimmungen können meines Erachtens nicht als wichtige Auslegungshilfe herangezogen werden, um eine Antwort auf die Frage zu finden, die in der vorliegenden Rechtssache entscheidend ist, nämlich ob sich den im Gemeinschaftsrecht geltenden Prinzipien zum Schutz der Grundrechte positiv eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen läßt, die wirtschaftlichen Interessen des Pächters bei Beendigung des Pachtverhältnisses zu schützen. Eine solche Verpflichtung folgt nun, soweit ersichtlich, ausdrücklich aus einer Verordnung des Rates, doch läßt sich daraus nicht der Schluß ziehen, daß die Verpflichtung nicht bereits früher aufgrund allgemeiner gemeinschaftsrechtlicher Prinzipien zum Schutz der Grundrechte bestehen konnte. Die neuen Bestimmungen können Ausdruck dafür sein, daß der Rat es für notwendig gehalten hat, eine solche Verpflichtung der Mitgliedstaaten ausdrücklich festzustellen, sie können aber auch bloß Ausdruck dafür sein, daß der Rat es für richtig gehalten hat, diese Verpflichtung ausdrücklich festzustellen, selbst wenn sie sich bereits aus den allgemeinen wirtschaftsrechtlichen Prinzipien ergeben mochte.

17. Bevor ich mich der Frage zuwende, ob sich im Fall des Ablaufs einer Pacht Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechten ableiten lassen, halte ich es für zweckmäßig, zunächst das Urteil des Gerichtshofes in der

Rechtssache Wachauf zu untersuchen und dann kurz auf den wesentlichen Inhalt der Verpflichtung, die Interessen des Pächters zu schützen, einzugehen, die sich aus den im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechten ableiten lassen.

daß ein solches Ergebnis unangemessen sei, wenn der Verpächter niemals Milch erzeugt habe oder am Aufbau eines Milcherzeugungsbetriebs beteiligt gewesen sei, da der Pächter dadurch, ohne irgend eine Entschädigung zu erhalten, um die Früchte seiner Arbeit gebracht würde, was gegen die deutsche Verfassung verstoße.

Die Rechtssache Wachauf

18. Die Vorabentscheidungsfrage in der Rechtssache Wachauf war von einem deutschen Gericht vorgelegt worden. Wachauf hatte einen landwirtschaftlichen Betrieb als Pächter bewirtschaftet. Der Verpächter hatte das Pachtverhältnis gekündigt. Im Zusammenhang damit beantragte Wachauf eine Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung gemäß den einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften. Die Behörden lehnten den Antrag ab, da der Verpächter hierzu nicht seine Einwilligung gegeben hatte, die nach den deutschen Rechtsvorschriften erforderlich war, um dem Antrag stattzugeben. Ausgangspunkt war für das deutsche Gericht die Tatsache, daß das verpachtete Eigentum bei Pachtbeginn nicht für die Milcherzeugung eingerichtet war und Wachauf im Pachtzeitraum die Grundlage für die Milcherzeugung in dem Betrieb geschaffen hatte. Das deutsche Gericht hatte Zweifel, inwieweit die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen, nach denen die Milchquote auf den Verpächter übergeht (die Milchquote folgt dem Grund und Boden), in einem solchen Fall anwendbar waren. Der Gerichtshof antwortete auf die vorgelegte Frage, daß die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung auch in einer Lage wie der von Wachauf Anwendung fänden. Das deutsche Gericht hatte jedoch in seinem Vorlagebeschluß darauf hingewiesen,

Der Gerichtshof hat zu dieser Auffassung in den Randnummern 17 und 18 zunächst mit dem Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung Stellung genommen, nach der die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehörten, die der Gerichtshof zu wahren habe, und kurz den Inhalt der in diesem Zusammenhang maßgeblichen Grundrechte dargestellt. In Randnummer 19 hat er dann weiter ausgeführt, daß „eine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die dazu führen würde, daß der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in dem verpachteten Betrieb vorgenommenen Investitionen gebracht würde, mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre" und „auch die Mitgliedstaaten diese Erfordernisse bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten haben". In den Randnummern 20 und 21 hat er dann den Inhalt des Artikels 7 Absatz 4 und des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 wiedergegeben und in Randnummer 22 festgestellt: „Die fragliche gemeinschaftsrechtliche Regelung läßt den zuständigen nationalen Behörden somit einen Ermessensspielraum, der weit genug ist, um ihnen die Anwendung dieser Regelung in einer mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes im Einklang stehenden Weise zu ermöglichen, indem sie dem Pächter entweder die Möglichkeit geben, die

Referenzmenge ganz oder zum Teil zu behalten, wenn er die Milcherzeugung fortsetzen will, oder ihm eine Entschädigung gewähren, wenn er sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichtet." In Randnummer 23 heißt es dann: „Es besteht zumindest kein Widerspruch zwischen der fraglichen Regelung und den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung."

19. Natürlich gibt es wesentliche Unterschiede zwischen der Rechtssache Wachauf und der vorliegenden Rechtssache. In der ersteren ging es um die Anwendung von Rechtsvorschriften über die Entschädigung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung. In der vorliegenden Rechtssache stellte Bostock schon von vornherein keinen Antrag auf eine solche Entschädigung, da er es nach den vorliegenden Angaben zu Recht für ausgeschlossen hielt, in den Genuß der britischen Regelung über die Aufgabe der Milcherzeugung kommen zu können. In der Rechtssache Wachauf wurde der Pachtvertrag vom Verpächter gekündigt, während in der Rechtssache Bostock dieser selbst das Pachtverhältnis beendete. In der ersteren Rechtssache war die gesamte Milchproduktion im Betrieb vom Pächter begründet worden, während Bostock die in dem Betrieb bei Pachtbeginn bereits vorhandene Erzeugung nur vergrößerte.

Diese Unterschiede bedeuten zunächst einmal, daß die Notwendigkeit, die Interessen von Wachauf konkret zu schützen, größer war als die, die Interessen von Bostock zu schützen.

Den Unterschieden kann aber keine entscheidende Bedeutung für die Beantwortung der in unserem Fall vorgelegten Frage beigemessen werden. Es geht um die Frage, ob sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten ableiten läßt, Vorschriften zu erlassen, die wirtschaftliche Interessen des Pächters in demselben Maße wie nach dem Agriculture Act 1986 zu schützen, und in diesem Gesetz scheint kein entscheidendes Gewicht auf die Unterschiede gelegt worden zu sein, wie sie zwischen der Lage von Wachauf und der von Bostock bestehen.

20. Die für die vorgelegte Frage entscheidende Randnummer ist zweifellos Randnummer 19 des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Wachauf, wonach sich aus den im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechten eine Verpflichtung zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Pächters ableiten läßt und diese Verpflichtung auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Gemeinschaftsbestimmungen gilt.

Der materielle Inhalt des in der Rechtssache Wachauf anerkannten Grundrechts

21. Nach dem Urteil in der Rechtssache Wachauf enthalten die im Gemeinschaftsrecht geltenden Prinzipien zum Schutz der Grundrechte die Verpflichtung, einen Pächter zu entschädigen, wenn er nach Ablauf des Pachtverhältnisses „um die Früchte seiner Arbeit der von ihm in dem verpachteten Betrieb vorgenommene Investitionen gebracht würde".

22. Es mag der Hinweis angebracht sein, daß die Kommission und die britische Regierung in der Rechtssache Wachauf geltend gemacht hatten, daß eine Milchquote nichts anderes als ein Instrument der Marktregelung sei, das nicht als ein immaterieller Wert angesehen werden könne, an dem Eigentumsrechte entstehen könnten.

Generalanwalt Jacobs kommentierte in seinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache diese Ansicht wie folgt: „Auch wenn dies der Absicht der Gemeinschaftsregelung entsprechen könnte, gibt es meines Erachtens doch nicht die wirtschaftliche Realität wieder. Wenn man den Charakter der Quote aus der Sicht des Erzeugers betrachtet, ist es offenkundig, daß die Quote letztlich auf eine Art von Lizenz zur Erzeugung einer bestimmten Menge von Waren (Milch) zu einem mehr oder weniger garantierten Preis ohne Verhängung einer Sanktion (der zusätzlichen Abgabe) hinausläuft. In einem Markt, der durch die Einführung von Quoten effektiv unbeweglich gemacht wurde, erlangt eine solche ‚Lizenz' notwendigerweise einen wirtschaftlichen Wert. Dieser Wert wird sich vor allem in höheren Pachtertragswerten und Kapitalwerten von Milchbetrieben zeigen" (Nr. 25).

Generalanwalt Jacobs hatte zuvor unter Nummer 24 ausgeführt: „[Es ist] meines Erachtens klar, daß der Grundsatz der Achtung des Eigentumsrechts stets bei der Durchführung der Quotenvorschriften berücksichtigt werden muß ... Diese Analyse kann nach meiner Ansicht auf den immateriellen Gegenstand angewandt werden, den eine Milchquote darstellt, der genau genommen ein unabhängiger wirtschaftlicher Wert beizumessen ist; und im Einklang mit dieser Analyse würde ich sagen, daß es sehr wohl Fälle geben kann, in denen der endgültige Verlust der Nutzung und des Wertes der Quote bei Auslaufen eines Pachtvertrags für den Pächter eine Enteignungsmaßnahme darstellen kann."

Man kann davon ausgehen, daß der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Wachauf jedenfalls in gewissem Umfang dieselbe Analyse zugrunde gelegt hat, wie sie sich aus den Schlußanträgen von Generalanwalt Jacobs ergibt.

Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, daß sich der Gerichtshof auf die Anerkennung eines allgemeinen Grundsatzes beschränkt hat, dem sich meiner Meinung nach nicht ohne weiteres die näheren Voraussetzungen dafür entnehmen lassen, wann eine Vergütung zu gewähren ist und welche Grundsätze für die Bemessung der Vergütung gelten sollen.

Dies entspricht dann auch den Ausführungen von Generalanwalt Jacobs in seinen Schlußanträgen, wo es unter Nummer 27 u. a. heißt: „Wenn die vorstehende Analyse richtig ist, *kann* es Fälle geben, in denen die Tatsache, daß ein Mitgliedstaat keine Entschädigung vorsieht, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Achtung des Eigentumsrechts bedeuten würde" (Hervorhebung von mir), und wo es weiter heißt: „Natürlich obliegt es dem nationalen Gericht, im konkreten Fall zu entscheiden, ob und inwieweit das Interesse des Pächters an der Quote berücksichtigt werden sollte. Es wäre für den Gerichtshof nach meiner Auffassung nicht angemessen, im Rahmen der vorliegenden Rechtssache die Arten von Umständen aufzuzeigen, denen die nationalen Gerichte Rechnung tragen müssen" (Nr. 30).

23. Da in der vorliegenden Rechtssache die Frage gestellt wird, ob sich aus den im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechten die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt, dem Agriculture Act 1986 entsprechende Vorschriften zu erlassen, braucht hier auch nicht näher auf den materiellen Inhalt des vom Gerichtshof anerkannten Grundrechts eingegangen zu werden. Man kann nämlich davon ausgehen, daß der Agriculture Act 1986 dem Pächter einen Schutz gewährt, der den Anforderungen gerecht wird, die sich aus dem vom Gerichtshof anerkannten Grundrecht ergeben.

In der vorliegenden Rechtssache steht auch außer Frage, daß die konkret erlassenen Rechtsvorschriften nach dem Gemeinschaftsrecht rechtmäßig sind. Streitig ist nur, ob den Bestimmungen von 1986 entsprechende Vorschriften auch für die Zeit vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmungen von 1986 hätten erlassen werden müssen.

24. Trotzdem kann es angezeigt sein, zum materiellen Inhalt des Grundrechts zwei Bemerkungen zu machen, die von Bedeutung sein können, falls der Gerichtshof der Ansicht ist, daß sich aus dem Gemeinschaftsrecht eine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt, Vorschriften zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Pächters zu erlassen.

Erstens kann nicht den innerstaatlichen Behörden und Gerichten die Bestimmung des materiellen Inhalts des Grundrechts überlassen werden. Es ist möglich und wahrscheinlich, daß sie ein gewisses Ermessen hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Vorschriften, die die Interessen der Pächter schützen sollen, haben; doch muß es in letzter Instanz der Gerichtshof sein, der die Grenzen dieses Ermessens festlegt — was kaum eine sehr leichte Aufgabe sein wird.

25. Zweitens ist der guten Ordnung halber zu bemerken, daß der britischen Regierung darin zuzustimmen ist, daß dem vom Gerichtshof anerkannten Grundrecht wohl unmöglich ein solcher Inhalt zugeschrieben werden kann, daß das Grundrecht zur Einführung von Bestimmungen verpflichtet, die genau den im Vereinigten Königreich eingeführten entsprechen. Die Mitgliedstaaten müssen gegebenenfalls auch einen ausreichenden Schutz der wirtschaftlichen Interessen des Pächters durch den Erlaß von Bestimmungen durchführen können, die nicht im engen Sinne als den Bestimmungen des Agriculture Act 1986 entsprechend angesehen werden können.

Dies ist aber meines Erachtens im Zusammenhang der vorliegenden Rechtssache nicht entscheidend. Die vorliegende Frage läßt sich nämlich gegebenenfalls auch damit bejahen, daß der Agriculture Act 1986 in jedem Fall die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte hinreichend erfüllt und daß sich deshalb aus dem Verbot der Ungleichbehandlung der Erzeuger in der Gemeinschaft gemäß Artikel 40 EWG-Vertrag ergibt, daß der Agriculture Act 1986 auch für die Landwirte gelten muß, die sich wegen des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Gesetzes nicht unmittelbar auf dessen Bestimmungen berufen konnten.

Zu der Frage, ob die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte für die Mitgliedstaaten in einem Fall wie dem vorliegenden verbindlich sind

26. Die entscheidende Frage ist deshalb die, ob die grundlegende Voraussetzung für diese Argumentation — nämlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufgrund des Gemeinschaftsrechts, die Interessen der Pächter zu schützen — richtig ist.

27. Bostock ist, wie gesagt, der Ansicht, daß sich diese Grundvoraussetzung bereits dem Urteil in der Rechtssache Wachauf entnehmen lasse, in dem festgestellt werde, daß „auch die Mitgliedstaaten ... [die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte] bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten" hätten. Die britische Regierung macht geltend, eine solche allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten lasse sich nicht ableiten, und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß das Urteil in der Rechtssache Wachauf nur so zu verstehen sei, daß eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten entstehe, wenn diese Gemeinschaftsbestimmungen durchführten, die in Gemeinschaftsverordnungen konkret vorgesehen seien. Die Kommission ist — soweit ich sie verstanden habe — der Ansicht, daß nach dem Gemeinschaftsrecht keine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestehe, die Grundrechte der Pächter zu schützen, daß aber eine solche Verpflichtung entstehe, wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften erließen, die den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Pächter bezweckten oder bewirkten.

28. Generalanwalt Jacobs vertrat in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Wachauf die Ansicht, daß sich aus dem Gemeinschaftsrecht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Schutz der Interessen der Pächter ableiten lasse, auch wenn die Mitgliedstaaten von den Möglichkeiten zum Erlaß von Vorschriften gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 nicht Gebrauch gemacht hätten. Er schlug dem Gerichtshof deshalb vor, die vorgelegte Frage u. a. wie folgt zu beantworten: „Der in der Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleistete Grundsatz der Achtung des Eigentumsrechts verpflichtet die Mitgliedstaaten, vorzusehen, daß der Verpächter eine finanzielle Entschädigung einem landwirtschaftlichen Pächter zahlt, der beim Ablauf des Pachtvertrags für einen Betrieb das Recht verliert, die Quote zu nutzen, wenn im Hinblick auf die besondere Situation des landwirtschaftlichen Pächters der Nichterlaß einer Entschädigungsregelung zu einem Verstoß gegen diesen Grundsatz führen würde" (Nr. 31 unter 4) [8].

29. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Wachauf läßt sich meines Erachtens nicht als Stütze für die Ansicht nehmen, daß die Mitgliedstaaten aufgrund der im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte verpflichtet seien, die wirtschaftlichen Interessen der Pächter im Zusammenhang mit den Milchquoten allgemein zu schützen. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, läßt die fragliche Gemeinschaftsregelung den zuständigen nationalen Behörden einen Ermessensspielraum, der weit genug ist, um ihnen die Anwendung dieser Regelung in einer mit den

8 — Diesen Standpunkt nahm er ebenfalls in seinen Schlußanträgen in der in Fußnote 2 genannten Rechtssache Posthumus ein; vgl. namentlich Nrn. 19 bis 22.

Erfordernissen des Grundrechtsschutzes im Einklang stehenden Weise zu ermöglichen, indem sie dem Pächter entweder die Möglichkeit gibt, die Referenzmenge ganz oder zum Teil zu behalten, wenn er die Milcherzeugung fortsetzen will, oder ihm eine Entschädigung gewährt, wenn er sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichtet. Es besteht zumindest nach Auffassung des Gerichtshofes kein Widerspruch zwischen der fraglichen Regelung und den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung. Die Feststellung des Gerichtshofes, daß „auch die Mitgliedstaaten ... [die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte] bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten" hätten, war eine der Voraussetzungen, die erforderlich waren, damit der Gerichtshof zu diesem Ergebnis gelangte, und ist vermutlich nur als Hinweis darauf zu verstehen, daß die genannte Verpflichtung gilt, wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften auf einer im Gemeinschaftsrecht hierfür ausdrücklich festgesetzten Rechtsgrundlage durchführten [9].

30. Andererseits wäre es aber nicht richtig, davon auszugehen, daß der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Wachauf die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfene Frage beantwortet hätte.

Über diese ist aufgrund der allgemeinen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Rechtswirkungen, die die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte in den Mitgliedstaaten haben, zu entscheiden.

Es mag angebracht sein, zunächst daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, ERT [10], festgestellt hat,

— erstens, daß diese „Grundrechte ... zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat", und

— zweitens, daß dabei „von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen [auszugehen ist], die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind (siehe insbesondere Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, Nold, Slg. 1974, 491, Randnr. 13). Hierbei hat die Europäische Menschenrechtskonvention eine besondere Bedeutung (siehe insbesondere Urteil vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18). Wie der Gerichtshof im Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 19) bekräftigt hat, ergibt sich daraus, daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als Rechtens anerkannt werden können, die mit der Beachtung der so anerkannten und gewährleisteten Menschenrechte unvereinbar sind" (Randnr. 41).

9 — Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Posthumus (siehe Fußnote 2) ist möglicherweise Ausdruck für die Auffassung, daß es keine allgemeine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Schutz wirtschaftlicher Interessen der Pächter gibt. In dieser Rechtssache ging es um einen Streit zwischen dem Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebs und dem Käufer eines kleineren Teils dieses Betriebs; die vorgelegte Frage betraf namentlich die Berechnung der Höhe der Milchquote, die der Käufer erworben zu haben behauptete. Das vorlegende Gericht hatte unter Hinweis auf das Urteil in der Rechtssache Wachauf ausgeführt, daß die Rechte des Pächters verletzt sein könnten, wenn die Milchquote anteilmäßig auf den Käufer übertragen würde. Generalanwalt Jacobs machte, wie gesagt, geltend, daß es Aufgabe der nationalen Rechtsordnungen sei, die Rechte der Pächter in diesem Zusammenhang zu schützen. Der Gerichtshof nahm zu dieser Frage nicht Stellung und entschied durch eine Auslegung der einschlägigen Verordnungsbestimmungen, die die Kriterien für die Aufteilung der Milchquote festlegten.

10 — Slg. 1991, I-2925.

Ebenso mag der Hinweis angebracht sein, daß der Gerichtshof sich in erster Linie deshalb veranlaßt sah, die Grundrechte als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen, weil er sicherstellen wollte, daß die Gemeinschaftsorgane die Grundrechte bei der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß den Verträgen beachten. Der Gerichtshof, der nach Artikel 164 EWG-Vertrag „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages" sichert, muß zwangsläufig dafür sorgen, daß die Grundrechte von den Gemeinschaftsorganen beachtet werden. In dieser Hinsicht ist besonders wichtig, daß die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte nicht nur auf den „völkerrechtlichen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte ... [beruhen], an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder den sie beigetreten sind", sondern auch auf „den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten".

31. Die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte können nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht herangezogen werden, um die Rechtmäßigkeit nationaler Rechtsvorschriften zu überprüfen, die nicht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ergangen sind. Der Gerichtshof hat daher in seinem Urteil in der Rechtssache ERT festgestellt: „Nach seiner Rechtsprechung (siehe Urteile vom 11. Juli 1985 in den verbundenen Rechtssachen 60/84 und 61/84, Cinéthèque, Slg. 1985, 2605, Randnr. 26, und vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86, Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 28) kann der Gerichtshof eine nationale Regelung, die nicht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ergangen ist, nicht im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention beurteilen" (Randnr. 42). Der Gerichtshof hat dies in Randnummer 31 seines Urteils vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-159/90, Grogan [11], bekräftigt.

11 — Slg. 1991, I-4685.

Der Gerichtshof hat entschieden, daß Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anhand der im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte in mindestens zwei Fällen beurteilt werden können, nämlich erstens, wenn nationale Rechtsvorschriften Gemeinschaftsvorschriften durchführen (Randnr. 19 des Urteils in der Rechtssache Wachauf), und zweitens — allerdings eher mittelbar —, wenn eine Vertragsbestimmung, die eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Verkehrs darstellt, von einem Mitgliedstaat zur Rechtfertigung einer Einschränkung des freien Verkehrs angeführt wird, die sich aus den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats ergibt. Diese eher mittelbare Bedeutung der im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte im letztgenannten Fall beruht darauf, daß der Gerichtshof die Grundrechte verwendet, um die im Vertrag festgelegten Ausnahmen vom Grundsatz des freien Verkehrs einengend oder erweiternd auszulegen [12].

32. Die entscheidende Frage in der vorliegenden Rechtssache ist die, ob Bestimmun-

12 — In Randnummer 43 des Urteils in der Rechtssache ERT stellte der Gerichtshof folgendes fest: „Insbesondere wenn sich ein Mitgliedstaat auf Artikel 66 in Verbindung mit Artikel 56 beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu behindern, ist diese im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Rechtfertigung im Lichte der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere der Grundrechte auszulegen."
In seinem Urteil vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 202/85 (Klensch, Slg. 1986, 3503) stellte der Gerichtshof fest, daß das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist und daß „diese Bestimmung ... für alle Maßnahmen [gilt], die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte betreffen, unabhängig davon, welche Behörde sie erläßt. Sie ist deshalb auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, wenn diese die Marktorganisation durchführen" (Randnrn. 8 und 9).
Generalanwalt Jacobs hat in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-168/91 (Konstantinidis, Slg. 1993, I-1191) die Auffassung vertreten, daß ein Arbeitnehmer oder ein Selbstständiger, der die Artikel 48,52 und 59 EWG-Vertrag wegen einer Beschäftigung oder Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nimmt, „davon ausgehen [darf], daß er, wohin er sich in der Europäischen Gemeinschaft zu Erwerbszwecken auch begibt, stets im Einklang mit einer gemeinsamen Ordnung von Grundwerten behandelt wird, insbesondere denen, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind" (Nr. 46). Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 30. März 1993 zu dieser Ansicht nicht Stellung genommen, die meines Erachtens zu weit geht.

gen, wie sie mit dem Agriculture Act 1986 erlassen worden sind, so eng mit dem Gemeinschaftsrecht verknüpft sind, daß sie „im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ergangen sind". Die Frage ist von grundsätzlicher Bedeutung, da sie für die Zuständigkeitsverteilung Zuständigkeit zwischen Gerichtshof und innerstaatlichen Gerichten hinsichtlich des Grundrechtsschutzes maßgebend ist, und es ist auch eine schwierige Frage. Sie stellt sich in einem Bereich, in dem der Gerichtshof behutsam vorgehen sollte. Ähnliche Fragen können in den unterschiedlichsten Situationen auftauchen, und es ist wichtig, daß der Gerichtshof seine Rechtsprechung im Lichte der Fälle entwickelt, die ihm vorgelegt werden.

33. In der vorliegenden Rechtssache ist von wesentlicher Bedeutung, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber bei Erlaß der Milchquotenverordnung im Jahr 1984 keine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die wirtschaftlichen Interessen der Pächter im Zusammenhang mit den Milchquoten zu schützen, festgelegt hat.

Zu Recht hat die Kommission in ihren mündlichen Ausführungen darauf hingewiesen, daß den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Ermessen eingeräumt worden ist und daß die Gemeinschaftsbestimmungen zu den Interessen von Verpächtern und Pächtern weitgehend schweigen, so daß die Interessenabwägung in Übereinstimmung mit den nationalen Traditionen jedes einzelnen Mitgliedstaats dem nationalen Recht überlassen bleibt.

Es gibt gute Gründe, diese Aufgabe den Rechtssytemen der Mitgliedstaaten zu überlassen. Es erscheint mir weder notwendig noch richtig, festzulegen, daß die Mitgliedstaaten in diesem Bereich die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte beachten müssen.

Daß als Folge des Erlasses von Gemeinschaftsbestimmungen ein rechtliches Problem auftaucht, kann meines Erachtens nicht für sich allein dazu führen, daß die Lösung, die die nationalen Behörden für ein Problem finden, zwangsläufig die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte beachten muß. Solche Probleme können und müssen zunächst innerhalb der nationalen Rechtssysteme in Übereinstimmung mit den Lösungen entschieden werden, die in den Mitgliedstaaten auf entsprechende Probleme, die durch nationale Rechtsvorschriften entstanden sind, angewendet werden.

In einer Situation wie der vorliegenden liegt es am nächsten, daß die Rechte der einzelnen im Rahmen des jeweiligen nationalen Rechtssystems geschützt werden. Es gibt keinen Grund für die Annahme, daß die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten diese Aufgabe nicht angemessen lösen können. In diesem Zusammenhang ist nicht ohne Bedeutung, daß alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Staaten sind, deren Rechtsordnung auf dem Rechtsstaatsprinzip aufbaut und die verpflichtet sind, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Grundrechte zu beachten.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls von Bedeutung, daß die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte auf den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten beruhen — gerade weil sie als Grundlage für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften dienen, die gleichermaßen in allen Mitgliedstaaten gelten sollen — und daß diese Grundlage für die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte sie für die Anwendung in Fällen, in denen sie nur zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Vorschriften dienen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten erlassen worden sind, als weniger geeignet erscheinen lassen.

34. Außerdem läßt sich das entgegengesetzte Ergebnis meines Erachtens nicht mit der Notwendigkeit begründen, eine gleichförmige und wirksame Anwendung der einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen über das Milchquotensystem sicherzustellen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat es insoweit sehr weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, die Bestimmungen der Verordnungen in Übereinstimmung mit den in diesen Staaten herrschenden besonderen Verhältnissen durchzuführen, und so haben denn auch die verschiedenen Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Lösungen innerhalb des durch die Gemeinschaftsverordnungen festgelegten Rahmens gewählt.

35. Die Kommission meint, wie gesagt, daß sich aus den Gemeinschaftsverordnungen oder den im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechten keine positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlaß von Vorschriften ableiten lasse, die die wirtschaftlichen Interessen der Pächter im Zusammenhang mit der Beendigung der Pacht schützen. Etwas anderes gelte dagegen dann, wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften erließen, deren Zweck und Wirkung gerade ein solcher Schutz sei. Setzten die Mitgliedstaaten solche Vorschriften fest, müßten sie die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte beachten. Dieser Standpunkt ist verständlich. Meines Erachtens ist er aber nicht haltbar. Es ist kaum ein entscheidendes Argument gegen die Auffassung der Kommission, daß es weniger logisch erscheinen mag, daß ein Mitgliedstaat, der überhaupt keine Vorschriften zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Pächter erläßt, damit nicht gegen die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte verstößt, während ein Mitgliedstaat, der gewisse Schutzbestimmungen in sein Recht aufnehmen will, diese Grundrechte in vollem Umfang beachten muß. Andererseits kann der Standpunkt der Kommission jedenfalls kaum weiter als zur Begründung der Forderung führen, daß die Vorschriften, die konkret erlassen werden, eine Regelung enthalten, die die im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechte beachtet. Es ist jedoch in diesem Zusammenhang unbestritten, daß die 1986 im Vereinigten Königreich erlassenen Vorschriften eine Regelung enthielten, die die gemeinschaftsrechtliche Forderung bezüglich des Schutzes der Arbeit der Pächter usw. beachtet. Der Streit dreht sich nicht um den Inhalt der Vorschriften, sondern um die zeitliche Geltung der Vorschriften. Den britischen Behörden wird nur vorgeworfen, solche Schutzbestimmungen nicht sofort mit Beginn der Milchquotenregelung festgesetzt zu haben. Nach meiner Meinung kann man nicht verlangen, daß die Mitgliedstaaten, die überhaupt keine derartigen Bestimmungen erlassen haben, nach dem Gemeinschaftsrecht dazu nicht verpflichtet sind, während die Mitgliedstaaten, die die verlangten Bestimmungen später festsetzen, nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet sein sollen, diese Bestimmungen sofort mit Einführung der Milchquotenregelung in Kraft treten zu lassen.

36. Zusammenfassend meine ich also, daß weder aus den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen noch aus den im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundrechten eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden kann, die wirtschaftlichen Interessen der Pächter hinsichtlich der ihnen zugeteilten Milchquoten bei Beendigung der Pacht zu schützen. Dieser Schutz muß innerhalb der Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den in diesen Staaten geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen erreicht werden.

37. In dieser Rechtssache ist — u. a. von der Kommission — geltend gemacht worden, daß zu überlegen sei, ob der Pächter, dessen Pacht zwischen April 1984 und September 1986 auslief, aufgrund des Diskriminierungsverbots nach Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag und des im Gemeinschaftsrecht geltenden Gleichheitsprinzips Rechte aus den Bestimmungen des Agriculture Act 1986 herleiten könne. Diese Frage ist nach meiner Meinung zu verneinen. Der Agriculture Act 1986 wurde, wie festgestellt, nicht in Erfüllung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Pächter erlassen, und das im Gemeinschaftsrecht geltende Prinzip der Gleichbehandlung kann *für sich allein* nicht zu einer Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers führen, die Bestimmungen über den Schutz des Pächters zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen. Der nationale Gesetzgeber hat im vorliegenden Fall dem Gesetz keine Rückwirkung verliehen und damit im Einklang mit dem Prinzip der Rechtssicherheit gehandelt, das besagt, daß Gesetze nur ausnahmsweise rückwirkende Kraft erhalten und auch nur dann, wenn es wegen des Gesetzeszwecks erforderlich ist und den berechtigten Erwartungen der Personen, die im Vertrauen auf die bestehenden Vorschriften gehandelt haben, angemessen Rechnung getragen wird. Es lassen sich kaum Fälle denken, in denen ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vorliegt, weil der Gesetzgeber Vorschriften keine rückwirkende Kraft verliehen hat; jedenfalls sind nach meiner Meinung solche Umstände in einem Fall wie dem vorliegenden nicht gegeben.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz kann somit nichts an dem oben dargestellten Ergebnis ändern.

Zur zweiten Frage

38. Die zweite Frage, die der High Court zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, lautet wie folgt:

Sind, solange nationale Maßnahmen der in Frage a aufgeführten Art nicht erlassen worden sind, die Verordnung Nr. 804/68, die Verordnung Nr. 857/84, die Verordnung Nr. 1371/84 und/oder die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts dahin auszulegen, daß sie einem Pächter unter den angegebenen Umständen einen unmittelbar durchsetzbaren Vergütungsanspruch gegen seinen Verpächter verleihen?

39. Die Antwort auf die zweite Frage ergibt sich tatsächlich aus der Antwort auf die erste

Frage. Es ist klar, daß die einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen keine Bestimmungen enthalten, die als Rechtsgrundlage für einen Vergütungsanspruch herangezogen werden können, den ein Pächter in einem Rechtsstreit gegen den Verpächter wegen verlorener Milchquoten geltend macht, und wenn die im Gemeinschaftsrecht geltenden Prinzipien zum Schutz der Grundrechte nicht geltend gemacht werden können, um eine Verpflichtung der Behörden der Mitgliedstaaten zu begründen, können sie erst recht nicht geltend gemacht werden, um eine Verpflichtung in Rechtsstreitigkeiten zwischen Pächter und Verpächter zu begründen. Deshalb besteht kein Anlaß, zu der im übrigen grundsätzlich wichtigen und schwierigen Frage Stellung zu nehmen, ob die im Gemeinschaftsrecht geltenden Prinzipien zum Schutz der Grundrechte gegebenenfalls geltend gemacht werden können, um eine Verpflichtung in einem Rechtsstreit zwischen Privatpersonen zu begründen, und nicht nur in einem Rechtsstreit zwischen Privaten und Behörden, die in erster Linie die Adressaten der Grundrechte sind.

Ergebnis

40. Ich möchte somit dem Gerichtshof vorschlagen, die Fragen des High Court wie folgt zu beantworten:

— Weder aus den Verordnungen Nrn. 804/68 und 857/84 des Rates noch aus der Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission oder aus den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts läßt sich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlaß von Maßnahmen ableiten, wie sie das Vereinigte Königreich im Rahmen des Agriculture Act 1986 hinsichtlich des Vergütungsanspruchs des Pächters gegen seinen Verpächter erlassen hat.

— Die genannten Verordnungen und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts lassen sich nicht so auslegen, daß sie einem Pächter einen unmittelbar durchsetzbaren Vergütungsanspruch gegen seinen Verpächter verleihen.