SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 312/85 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Aufgrund des unter dem Namen „Mansholt-Plan" bekannten Memorandums der Kommission zur Reform der Landwirtschaft in der EWG (Beilage zum Bulletin 1/72 der Europäischen Gemeinschaften) erließ der Rat am 17. April 1972 eine Reihe von Richtlinien:

— die Richtlinie 72/159 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (ABl. L 96, S. 1);

— die Richtlinie 72/160 zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (ABl. L 96, S. 9);

— die Richtlinie 72/161 über die sozioökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen (ABl. L 96, S. 15).

Die Richtlinie 72/159 enthält in ihrem Titel I eine Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe. Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie lautet: „Zur Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine merkliche Verbesserung der Einkommen und der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft führen die Mitgliedstaaten eine selektive Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe ein, die darauf abzielt, die Bewirtschaftung und Entwicklung dieser Betriebe unter rationellen Bedingungen zu begünstigen." Nach Artikel 1 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten den Betrag der in der Richtlinie vorgesehenen finanziellen Anreize regional unterschiedlich festsetzen oder in einigen Regionen die Gesamtheit oder einen Teil der vorgesehenen Maßnahmen nicht anwenden.

Nach Artikel 2 gilt als entwicklungsfähig derjenige landwirtschaftliche Betrieb,

1) dessen Inhaber

   a) die Landwirtschaft als Hauptberuf betreibt,

   b) ausreichende berufliche Fähigkeiten besitzt,

   c) sich zur Buchführung verpflichtet,

   d) einen Betriebsentwicklungsplan aufstellt, der den Bedingungen der Richtlinie entspricht;

2) dessen Arbeitseinkommen unter dem vergleichbaren Arbeitseinkommen liegt, das in außerlandwirtschaftlichen Berufen in dem betreffenden Gebiet erzielt wird.

Nach Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 definieren die Mitgliedstaaten den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" im Sinne der Richtlinie; diese Definition muß bei natürlichen Personen mindestens die Voraussetzung enthalten, daß der Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens am Gesamteinkommen des Betriebsinhabers mindestens 50 % beträgt und daß die für Tätigkeiten außerhalb des Betriebs aufgewendete Arbeitszeit weniger als die Hälfte der Gesamtarbeitszeit des Betriebsinhabers ausmacht. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie definieren die Mitgliedstaaten diesen Begriff insbesondere unter Berücksichtigung

* Verfahrenssprache: Italienisch.

der Kriterien des Unterabsatzes 1 unter anderem für andere als natürliche Personen.

Artikel 24 ermächtigt die Mitgliedstaaten dazu, ergänzende Bedingungen für die Durchführung der in der Richtlinie vorgesehenen Beihilfemaßnahmen festzulegen.

2. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse (ABl. L 135, S. 32), ersetzt durch die Verordnung Nr. 348/79 des Rates vom 5. Februar 1979 (ABl. L 54, S. 81), war für den Zeitraum vom 1. Dezember 1976 bis zum 30. November 1978 jede Neuanpflanzung von Rebsorten untersagt, die für die betreffende Verwaltungseinheit in die Kategorie der Keltertraubensorten eingestuft worden waren. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung durften die Mitgliedstaaten keine Genehmigungen für Neuanpflanzungen mehr erteilen. Nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b waren jedoch Neuanpflanzungen, die gemäß den Betriebsentwicklungsplänen nach Maßgabe der Richtlinie 72/159 angelegt wurden, von diesem Verbot ausgenommen.

3. Das italienische Gesetz Nr. 153 vom 9. Mai 1975 „relativa all'attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura" (zur Durchführung der Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Reform der Landwirtschaft; GURI 1975, S. 3298) soll nach seinem Artikel 1 die volle Anwendung der Richtlinien 72/159, 72/160 und 72/161 des Rates sicherstellen. Nach Artikel 13 dieses Gesetzes — enthalten in Titel III (Modernisierung und Stärkung der landwirtschaftlichen Strukturen), Abschnitt I (Maßnahmen zur Durchführung von Entwicklungsplänen) — können die in diesem Titel vorgesehenen Vergünstigungen neben natürlichen Personen auch gemäß dem für Genossenschaften geltenden Recht gegründeten landwirtschaftlichen Genossenschaften sowie Vereinigungen von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe, die einen gemeinsamen Entwicklungsplan für die Restrukturierung und Modernisierung vorlegen, gewährt werden, vorausgesetzt, die Mitglieder erzielen mit der landwirtschaftlichen und der damit verbundenen Tätigkeit mindestens 50 % ihres Einkommens und verwenden auf sie mindestens 50 % ihrer Arbeitszeit.

Mit dem toskanischen Regionalgesetz Nr. 71 vom 7. September 1977 „recante norme per l'attuazione delle direttive (CEE) nn. 72/159, 72/160 e 72/161, recepite con le leggi statali nn. 153/75 e 352/76" (zur Regelung der Durchführung der — mit den staatlichen Gesetzen Nrn. 153/75 und 352/76 umgesetzten — Richtlinien 72/159, 72/160 und 72/161; Bollettino ufficiale della regione Toscana Nr. 52 vom 16. 9. 1977) wurde eine Interventionsregelung eingeführt, die nach Artikel 6 gilt:

— für selbstbewirtschaftende Landwirte (coltivatori diretti), sei es als Eigentümer oder als Pächter, sowie für Halb- oder Teilpächter;

— für Eigentümer, Nießbraucher und Pächter, soweit sie die Landwirtschaft als Hauptberuf betreiben;

— für landwirtschaftliche Genossenschaften;

— für Vereinigungen von selbstbewirtschaftenden Landwirten, die die Landwirtschaft als Haupttätigkeit betreiben.

Mit der Entscheidung 76/480 vom 13. April 1976 zur Durchführung der Reform der Agrarstruktur in Italien gemäß den Richtlinien 72/159, 72/160 und 72/161 (ABl. L 138, S. 14) erkannte die Kommission an, daß das italienische Gesetz Nr. 153 die Bedingungen für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft erfüllt.

4. Die Giunta regionale della Toscana (toskanische Regionalregierung) versagte mit Beschluß vom 30. April 1979 der Kläge-

rin die am 11. Februar 1978 beantragte Genehmigung für die Anpflanzung spezieller Reben auf einer bestimmten Fläche mit der Begründung, die Klägerin gehöre nicht zu den zur Aufstellung von Entwicklungsplänen nach dem staatlichen Gesetz Nr. 153 und dem Regionalgesetz Nr. 71 berechtigten Personen, da sie weder eine landwirtschaftliche Genossenschaft noch eine Vereinigung von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe sei.

5. Die Klägerin erhob gegen diese Entscheidung Klage beim Tribunale amministrativo regionale della Toscana. Dieses hatte Zweifel an der Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften sowohl mit der Richtlinie 72/159, insbesondere mit deren Artikel 3, nach dem zu den hauptberuflich tätigen Betriebsinhabern natürliche Personen und andere als natürliche Personen gehören, als auch mit der Grundrechtsverbürgung des EWG-Vertrags und der italienischen Verfassung. Es hat deshalb mit Beschluß vom 23. Januar 1981 das Verfahren bis zum Erlaß einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes der EWG über die Auslegung des Begriffs des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers ausgesetzt.

6. Der Beschluß des Tribunale amministrativo regionale della Toscana ist am 16. Oktober 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

7. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Alberto Prozzillo, am 23. Dezember 1985, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Enrico Esposito, Rom, am 13. Januar 1986 und die Region Toskana, vertreten durch die Rechtsanwälte Riccardo Luzzatto und Antonio Ragazzini, Mailand, am 15. Januar 1986 schriftliche Erklärungen abgegeben.

8. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

9. Mit Beschluß vom 19. März 1986 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer verwiesen.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

1. Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* verweist darauf, daß den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie 72/159 aufgetragen worden sei, den Begriff des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers zu definieren, und zwar für natürliche Personen, für Betriebe, die nicht vom Eigentümer geführt würden, für andere als natürliche Personen sowie für in Halbpacht bewirtschaftete Betriebe.

Das Vorabentscheidungsersuchen werfe die folgenden Fragen auf:

a) Können die Mitgliedstaaten bei der Definition des Begriffs des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers alle in einer anderen Form als der Genossenschaft verfaßten Unternehmen ausschließen oder haben sie den Begriff des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers unter Beachtung der Organisationsfreiheit des Unternehmens danach zu bestimmen, ob dieses seinem Wesen nach zur Ausübung der Landwirtschaft geeignet ist, und zu diesem Zweck ein gerechtes Verhältnis zur außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit festzulegen?

b) Kann diese Definition zu unterschiedlichen Behandlungen führen und die Mehrzahl der Betriebe vom Zugang zu den durch die Richtlinie objektiv definierten Programmen ausschließen? Mit anderen Worten: Kommt die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1162/76 genannte

Ausnahme allen Unternehmen zugute, die ihre Betriebe nach dem Zweck der der Richtlinie entsprechenden Programme modernisieren, oder nur bestimmten privilegierten Unternehmen, die aufgrund von nationalen Bestimmungen als hauptberuflich tätige Betriebsinhaber anerkannt werden?

c) Kann eine Gemeinschaftsverordnung, die die unternehmerische Freiheit einschränkt, von den einzelnen Mitgliedstaaten erlassene Bestimmungen in sich aufnehmen, die eine Ungleichbehandlung von Unternehmen vorsehen und damit einen Mangel an Homogenität im Verhältnis zwischen Unternehmen bewirken, der sich auch auf Unternehmen erstrekken könnte, die in einem Staat errichtet worden sind und in einem anderen einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen?

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens schlägt folgende Antwort vor:

a) Nach dem EWG-Vertrag ist es nicht zulässig, den Zugang zur Tätigkeit des Betriebsinhabers ausschließlich vom Vorliegen einer rein formalen Eigenschaft abhängig zu machen.

b) Die Definition des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers bezieht sich auf die Eignung und nicht auf die bloße Form des Unternehmens.

c) Die Ausnahmen von dem Verbot der Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit beruhen auf der Übereinstimmung der Modernisierungspläne, die gemäß der Richtlinie 72/159 objektiv zu betrachten sind, ohne daß irgend etwas subjektive formale Ungleichbehandlungen rechtfertigen könnte.

2. Die *Region Toskana* äußert Zweifel an der Zulässigkeit des Auslegungsersuchens. Das nationale Gericht stelle keine Frage und äußere keinen Zweifel bezüglich der Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsrechtsnormen. Nach seiner Auffassung seien die italienischen Rechtsvorschriften, soweit sie subjektive, mit der Richtlinie nicht übereinstimmende Einschränkungen einführten, mit dieser unvereinbar. Der Gerichtshof könne im Vorabentscheidungsverfahren weder das Gemeinschaftsrecht auf einen Einzelfall anwenden noch über die Gültigkeit einer Bestimmung des innerstaatlichen Rechts im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht entscheiden. Er könne zwar dem Wortlaut der Frage des nationalen Gerichts die Frage nach der Auslegung des EWG-Vertrags entnehmen. Im vorliegenden Fall stelle jedoch das vorlegende Gericht keinerlei Frage, sondern wünsche vielmehr, vom Gerichtshof eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der nationalen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht zu erhalten.

Die einzige theoretisch denkbare Auslegungsfrage betreffe den Begriff des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie 72/159. Es gehe insbesondere darum, ob dieser Begriff alle natürlichen und juristischen Personen umfassen müsse und ob sich daraus gegebenenfalls für die Betroffenen ein subjektives Recht ergeben könne.

Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/159 müsse in den Zusammenhang eben dieser Richtlinie gestellt werden, die eine der drei Richtlinien zur gemeinschaftlichen Regelung der landwirtschaftlichen Strukturen sei und auf die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe abziele. Mit ihr solle eine gemeinschaftliche Regelung geschaffen werden, die über die bloße Koordinierung der nationalen Politiken hinausgehe. In Anbetracht des Ziels der Rationalisierung der Strukturen dürften nur die Betriebsinhaber in den Genuß der in der Richtlinie vorgesehenen Vorteile kommen, die bestimmte Merkmale aufwiesen. Die Interventionsregelung sei für alle Mitgliedstaaten einheitlich festgelegt worden. Diese hätten bei der Be-

stimmung des Kreises der Begünstigten nach Maßgabe des Artikels 3 nur die Mindestvoraussetzungen zu beachten, die sich auf das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit und auf die hierfür aufgewendete Arbeitszeit bezögen; im übrigen könnten sie nach ihrem Ermessen handeln. Artikel 3 Absatz 1 sei somit der typische Fall einer Ermächtigungsnorm. Die Mitgliedstaaten seien deshalb nicht verpflichtet, alle Personen, die keine natürlichen Personen seien, für die Zwecke der Richtlinie als Betriebsinhaber anzusehen. Diese Auffassung stimme im übrigen mit der gemeinschaftsrechtlichen Definition der Richtlinie überein. Diese sei für die Staaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich — im vorliegenden Fall hinsichtlich des Erlasses einer Definition des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers, die den Kriterien des Artikels 3 Absatz 1 entspreche —, überlasse ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel — im vorliegenden Fall die Festlegung der anderen Begriffsmerkmale. Mit der Richtlinie sollten bestimmte Betriebsinhaber mit besonderen Merkmalen ausgewählt, nicht aber alle Betriebsinhaber ohne Unterschied zu dem Interventionssystem zugelassen werden.

Angenommen, es bestünde für den Staat eine Verpflichtung, Kapitalgesellschaften nicht vom Begriff des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers auszunehmen, so könnte dies niemals zugunsten der Betroffenen ein subjektives Recht begründen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könne eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Staaten nur dann unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht haben, wenn sie klar, genau und unbedingt sei. Im Falle einer Verpflichtung zu positivem Tun dürfe diese nicht mit der Ausübung eines Ermessens durch die Mitgliedstaaten verbunden sein. Artikel 3 Absatz 1 stelle jedoch lediglich bestimmte Mindestvoraussetzungen auf und räume den Staaten im übrigen in bezug auf die Definition des Begriffs des hauptberuflich tätigen Betriebsinhabers ein weites Ermessen ein. Eine eventuelle Nichterfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen durch den Staat könne deshalb kein subjektives Recht zugunsten eines einzelnen begründen, sondern allenfalls zu einem Verfahren nach den Artikeln 169 ff. EWG-Vertrag führen.

Da die Richtlinie 72/159 keine individuellen Rechte der Betriebsinhaber begründen, sondern Marktstrukturen festlegen solle, lägen die Erwägungen des vorlegenden Gerichts zur Gewährleistung der Grundrechte neben der Sache. Die Vorlagefrage betreffe im übrigen nicht die Gültigkeit der Richtlinie. Jedenfalls seien Einschränkungen des Eigentums und des Rechts auf wirtschaftliche Betätigung durch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts durchaus denkbar und rechtmäßig, soweit sie durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt seien.

Die Region Toskana schlägt deshalb vor, die Auslegungsfrage für den Fall ihrer Zulässigkeit wie folgt zu beantworten:

Nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/159 sind die Mitgliedstaaten frei, den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" unter Berücksichtigung der in dieser Bestimmung enthaltenen Mindestvoraussetzungen nach ihrem Gutdünken zu definieren. Die Mitgliedstaaten sind nach dieser Bestimmung nicht verpflichtet, in diese Definition bestimmte oder alle juristischen Personen oder die Kapitalgesellschaften einzubeziehen. Artikel 3 Absatz 1 begründet insbesondere kein subjektives Recht für einzelne Betriebsinhaber in der Form einer juristischen Person, das von den nationalen Gerichten zu schützen wäre.

3. Die *Kommission* stellt die einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts dar. Die Richtlinie 72/159 weise zwei Merkmale auf: die Selektivität, d. h. der Ausschluß sowohl effizienter und moderner als auch entwicklungsunfähiger Betriebe, und die regional differenzierte Anwendung der Gemein-

schaftsmaßnahmen. Artikel 2 enthalte eine Reihe von Voraussetzungen dafür, daß ein landwirtschaftlicher Betrieb als entwicklungsfähig angesehen werden könne: Landwirtschaft als Hauptberuf, berufliche Fähigkeiten, Verpflichtung zur Buchführung, Aufstellung eines Entwicklungsplans und unter einer bestimmten Schwelle liegendes Arbeitseinkommen. Artikel 3 Absatz 1 sehe vor, daß die Mitgliedstaaten den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" unter Berücksichtigung bestimmter Mindestvoraussetzungen definierten, wobei sie sogar bei den natürlichen Personen weitere Voraussetzungen vorsehen könnten. Bei den juristischen Personen hätten die Mitgliedstaaten insbesondere die für natürliche Personen angeführten Kriterien zu berücksichtigen, könnten jedoch weitere hinzufügen. Zu diesem Zweck könnten sie unter den verschiedenen Formen juristischer Personen diejenigen auswählen, die wegen ihrer Struktur und ihrer gesellschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Merkmale für einen „entwicklungsfähigen landwirtschaftlichen Betrieb" am besten paßten und deshalb in diesem Zusammenhang als „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" angesehen werden könnten. Ferner sei es den Staaten nach der Richtlinie gestattet, eine regionale Differenzierung vorzunehmen. Im übrigen gebe es im Gemeinschaftsrecht keinen einheitlichen Begriff des landwirtschaftlichen Betriebs, sondern eine Vielzahl an die jeweiligen Umstände angepaßter Begriffe. Gemäß Artikel 18 der Richtlinie 72/159 habe sie die italienischen Rechtsvorschriften gebilligt.

Die Vorlagefrage sollte deshalb wie folgt beantwortet werden:

Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 72/159, auf den in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1162/76 verwiesen wird, gestattet es den Mitgliedstaaten, den Begriff „hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber" im Sinne dieser Richtlinie in der Weise zu definieren, daß nur die Arten von juristischen Personen einbezogen werden, die in ihrer Rechtsordnung dem Aufbau und dem Ziel der Richtlinie am besten entsprechen.

F. Schockweiler
Berichterstatter