SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS F. G. JACOBS vom 27. April 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache wird der Gerichtshof ersucht, über die Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über die zusätzliche Abgabe für Milch im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einem landwirtschaftlichen Pächter und den deutschen Behörden über die Inanspruchnahme einer Regelung durch den Landwirt zu entscheiden, die eine Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung (eine Betriebsaufgaberegelung) vorsieht. Obwohl die vom innerstaatlichen Gericht vorgelegten Fragen — nach der Auslegung des Begriffs „Betrieb" und den Folgen der Beendigung eines landwirtschaftlichen Pachtverhältnisses für die weitere Ausnutzung der Quote — trocken und technisch erscheinen, liegen ihnen Probleme von einiger Bedeutung zugrunde, die die jeweiligen Interessen von Grundstückseigentümern und Pächtern an der Quote und die Rechtsnatur einer Quote betreffen.

Die einschlägigen Vorschriften

2. Zum Verständnis der vom innerstaatlichen Gericht vorgelegten Fragen und der damit zusammenhängenden Probleme sind zunächst die anwendbaren gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften zu betrachten.

3. Wie bekannt, änderte die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates (ABl. 1984, L 90, S. 10) zur Eindämmung der Milchüberproduktion die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und führte eine zusätzliche Abgabe zu der Mitverantwortungsabgabe ein, die auf gelieferte Milch- oder Milchäquivalenzmengen erhoben wird, die eine zu bestimmende Referenzmenge (oder Quote) überschreiten. Die Grundregeln für die Anwendung des Abgabensystems sind in der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates (ABl. 1984, L 90, S. 13) in ihrer geänderten Fassung niedergelegt, und detaillierte Regeln finden sich in der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission (ABl. 1984, L 132, S. 11) in ihrer geänderten Fassung.

4. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 ermächtigt die Mitgliedstaaten, zum Zwecke der Umstrukturierung der Milcherzeugung Milcherzeugern, die sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichten, eine Vergütung zu gewähren. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 werden die so freigesetzten Referenzmengen erforderlichenfalls der nationalen Reserve zur Zuteilung an Erzeuger in besonderen Situationen hinzugefügt.

5. Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 in seiner durch die Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates (ABl. 1985, L 90, S. 13)

* Originalsprache: Englisch.

geänderten Fassung betrifft die Übertragung von Referenzmengen nach dem Wechsel des Eigentums oder des Besitzes an einem Betrieb. Artikel 7 Absatz 1 bestimmt:

„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."

Artikel 7 Absatz 4 bestimmt:

„Für auslaufende Pachtverträge, bei denen der Pächter keinen Anspruch auf Vertragsverlängerung unter entsprechenden Bedingungen hat, können die Mitgliedstaaten vorsehen, 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."

6. In Artikel 12 der Verordnung Nr. 857/84 sind einige Definitionen niedergelegt. In Buchstabe c wird der „Erzeuger" folgendermaßen definiert:

„der landwirtschaftliche Betriebsleiter als natürliche oder juristische Person oder als Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, dessen Unternehmen im geographischen Gebiet der Gemeinschaft liegt und der

— Milch oder andere Milcherzeugnisse unmittelbar an den Verbraucher verkauft und/oder

— an den Käufer liefert ..."

In Buchstabe d wird der „Betrieb" folgendermaßen definiert:

„die im geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten ..."

7. In der Verordnung Nr. 1371/84 sind Durchführungsbestimmungen unter anderem für die Übertragung von Referenzmengen beim Wechsel des Eigentums oder des Besitzes an dem Betrieb festgelegt. Artikel 5 Nr. 1 bestimmt:

„Im Fall des Verkaufs, der Verpachtung oder der Vererbung des gesamten Betriebs wird die entsprechende Referenzmenge voll auf den den Betrieb übernehmenden Erzeuger übertragen."

Artikel 5 Nr. 2 sieht eine anteilige Übertragung der Quote im Fall einer teilweisen Übertragung des Betriebes vor. Artikel 5 Nr. 3 bestimmt:

„Die Nummern 1 und 2 gelten sinngemäß auch für andere Übergangsfälle, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vergleichbare rechtliche Folgen für die Erzeuger mit sich bringen."

Artikel 5 Nr. 4, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1043/85 der Kommission (ABl. 1985, L 112, S. 18) eingefügt wurde, be-

trifft unter anderem den Fall, daß ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 Gebrauch macht, einem Pächter beim Auslaufen seines Pachtvertrags zu erlauben, die Quote ganz oder teilweise zu behalten, und sieht im wesentlichen vor, daß die dem Pächter nach dem Auslaufen des Pachtvertrags zur Verfügung stehende Quote diejenige nicht überschreiten darf, über die dieser vor dem Auslaufen des Vertrages verfügte.

8. Zur Durchführung des Systems der zusätzlichen Abgabe erließ die Bundesrepublik Deutschland unter anderem das Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt vom 17. Juli 1984 (BGBl. I, S. 942) sowie eine Durchführungsverordnung vom 20. Juli 1984 (BGBl. I, S. 1023) (zusammen die deutsche Betriebsaufgaberegelung). Gemäß § 3 der Durchführungsverordnung muß der Antragsteller Erzeuger im Sinne von Artikel 12 Buchstabe c der Verordnung Nr. 857/84 sein und sich verpflichten, binnen einer Frist von 6 Monaten nach Bewilligung der Vergütung die Milcherzeugung endgültig aufzugeben. Gemäß § 3 Absatz 2 der Verordnung müssen Antragsteller, die Pächter eines „Betriebes" im Sinne von Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 sind, außerdem die schriftliche Einwilligung des Verpächters des Betriebes beifügen.

Sachverhalt und Fragen

9. Aus dem Vorlagebeschluß und den Akten ergibt sich, daß der Kläger des Ausgangsverfahrens, Hubert Wachauf, (im weiteren: der Kläger) der Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebes aufgrund eines Pachtvertrags war, der ursprünglich im Jahre 1959 zwischen seinen Eltern und der Eigentümerin des landwirtschaftlichen Betriebes, der Prinzessin zu Sayn-Wittgenstein, geschlossen worden war. Der landwirtschaftliche Betrieb war von der Verpächterin vor der Verpachtung nicht für die Milcherzeugung genutzt worden, und der Pachtvertrag verpflichtete nicht zur Milcherzeugung. Der Kläger war als Milcherzeuger tätig, und alle für die Milcherzeugung charakteristischen Betriebsteile, also der Milchviehbestand sowie die technischen Anlagen zur Milcherzeugung, wurden von ihm selbst angeschafft und gehörten ihm.

10. Der Pachtvertrag des Klägers lief am 31. Januar 1983 aus, und nachdem die Verpächterin eine Verlängerung des Pachtvertrags abgelehnt hatte, was durch ein Landwirtschaftsgericht bestätigt wurde, verließ der Kläger 1985 den Hof. Inzwischen war durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates mit Wirkung vom 2. April 1984 das System der zusätzlichen Abgabe eingeführt worden, und dem Kläger wurde eine Referenzmenge zugewiesen. Er stellte einen Antrag auf Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung gemäß dem genannten deutschen Gesetz, wobei er die schriftliche Einwilligung der Verpächterin beifügte. Die Verpächterin widerrief ihre Einwilligung jedoch später mit der Begründung, sie habe nicht verstanden, daß die Inanspruchnahme dieser Regelung durch den Kläger zum Verlust der ihm zugewiesenen Quote für den Hof führen würde. Das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft nahm daraufhin durch Bescheid vom 14. September 1984 seinen ursprünglichen Bescheid zurück, mit dem es dem Antrag des Klägers stattgegeben hatte. Nachdem der Kläger den Hof verlassen hatte, wurde das Land an sechs verschiedene Pächter verpachtet, und die entsprechende Quote wurde zwischen ihnen aufgeteilt.

11. Der Kläger erhob Klage gegen den Bescheid, mit dem ihm die Vergütung verweigert wurde. Das mit dem Rechtsstreit befaßte nationale Gericht, das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, stellt in seinem Vorlagebeschluß fest, es hege Zweifel, ob der Kläger Pächter eines „Betriebes" im Sinne des Artikels 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 gewesen sei, da der Hof zur Zeit des Abschlusses des Pachtvertrags nicht speziell zur Milcherzeugung bestimmt oder geeignet gewesen sei und alle Bestandteile, die ihn für diesen Zweck geeignet gemacht hätten, vom Pächter und nicht vom Verpächter zur Verfügung gestellt worden seien und in seinem Eigentum gestanden hätten. Wenn ein solcher Hof dennoch als ein „Betrieb" anzusehen und die Einwilligung des Eigentümers daher erforderlich sein sollte, bestehen nach Auffassung des nationalen Gerichts Zweifel an der verfassungsmäßigen Gültigkeit des Erfordernisses der Einwilligung gemäß der nationalen Vergütungsregelung. Das Gericht führt aus, es gebe prinzipiell keinen sachlichen Grund dafür, Erzeuger unterschiedlich zu behandeln, je nachdem, ob sie Eigentümer oder Pächter ihres Betriebes seien. Wenn es zutreffe, daß nach den Gemeinschaftsvorschriften die Referenzmenge beim Auslaufen des Pachtvertrags mit dem Land an den Eigentümer zurückfalle, dann könnte das Erfordernis der Einwilligung sachlich zum Schutz des berechtigten Interesses des Eigentümers gerechtfertigt sein. Das nationale Gericht bezweifelt jedoch, ob die Gemeinschaftsvorschriften dahin ausgelegt werden können, daß sie in einem Fall wie dem vorliegenden die Übertragung der Referenzmenge verlangten, da dies den Pächter um die Frucht seiner Arbeit bringen würde, was einer verfassungswidrigen entschädigungslosen Enteignung gleichkäme.

12. Da das nationale Gericht Zweifel hinsichtlich des Umfangs der Definition des „Betriebes" und hinsichtlich der Bestimmungen über die Übertragung von Referenzmengen hegt, hat es dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„1) Ist eine Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten, zu denen weder Milchkühe noch die ausschließlich zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Einrichtungen (z. B. Melkanlagen) gehören, ein Betrieb im Sinne des Artikels 12 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984?

2) Ist die Rückgewähr einer Pachtsache nach Ablauf des Pachtverhältnisses ein hinsichtlich der rechtlichen Folgen vergleichbarer Fall im Sinne des Artikels 5 Nr. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984, wenn es sich bei der Pachtsache um einen landwirtschaftlichen Betrieb ohne Milchkühe und ohne die ausschließlich zur Milcherzeugung erforderlichen Anlagen (z. B. Melkanlagen) handelt und wenn der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah?"

Die Formulierung der Fragen

13. Aus dem Sachverhalt und den Überlegungen des nationalen Gerichts, wie ich sie soeben zusammengefaßt habe, ergibt sich, daß das Gericht im wesentlichen wissen möchte, ob eine besondere Art eines verpachteten Bauernhofs, nämlich eines solchen, der vor der Einführung der Milchquoten verpachtet wurde und der zum Zeit-

punkt der Verpachtung nicht speziell für die Milcherzeugung geeignet, eingerichtet oder bestimmt war, unter die Definition des „Betriebes" in der Verordnung Nr. 857/84 fällt. Das nationale Gericht möchte außerdem wissen, ob das Auslaufen des Pachtvertrags für einen solchen Bauernhof zur Übertragung der entsprechenden Referenzmenge auf den Grundstückseigentümer oder den späteren Pächter führt.

14. Meines Erachtens sind die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen weiter gefaßt, als es für die Lösung der genannten Probleme erforderlich ist. Ich schlage Ihnen demgemäß vor, die Fragen etwas enger und spezifischer folgendermaßen umzuformulieren:

„1) Ist eine Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten, die aufgrund eines Pachtvertrags verpachtet ist, der vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 856/84 des Rates geschlossen wurde, ein „Betrieb" im Sinne des Artikels 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 856/84 des Rates, wenn die Gesamtheit der Produktionseinheiten bei der Verpachtung weder Milchkühe noch die ausschließlich zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Einrichtungen (z. B. Melkanlagen) umfaßte und wenn der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah?

2) Ist Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission dahin auszulegen, daß die Rückgewähr einer verpachteten Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten nach Ablauf eines vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 856/84 des Rates geschlossenen Pachtvertrags ein Fall ist, der „vergleichbare rechtliche Folgen" im Sinne dieser Bestimmung hat, wenn die Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten bei der Verpachtung weder Milchkühe noch die ausschließlich zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Einrichtungen (z. B. Melkanlagen) umfaßte und wenn der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah?"

Die erste Frage

15. Meines Erachtens ist diese Frage zu bejahen. Die Definition des „Betriebes" ist sehr weit: „Die im geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten". Die in dieser Definition enthaltene Bezugnahme auf den „Erzeuger", der in Artikel 12 Buchstabe c definiert ist als ein landwirtschaftlicher Betriebsleiter in der Gemeinschaft, der „Milch oder andere Milcherzeugnisse unmittelbar an den Verbraucher verkauft und/oder an den Käufer liefert", zeigt, daß ein Bauernhof, um in den Bereich dieser Definition zu fallen, Milcherzeugung betreiben muß; ohne eine solche Erzeugung bestände natürlich auch keine zu nutzende Referenzmenge. Nichts im Wortlaut der Definition schließt jedoch einen verpachteten Bauernhof der in der ersten Frage beschriebenen Art aus.

16. Wie außerdem in den schriftlichen Erklärungen der Regierung des Vereinigten Königreichs ausgeführt wird, ist die Definition des „Betriebes" in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 für die Anwendung der Bestimmungen über die Übertragung von Referenzmengen in Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 und Artikel 5 der Verordnung Nr. 1371/84 vorgesehen, und die Bedeutung der Definition für die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen

Vorschriften liegt deshalb in ihren Konsequenzen für die Wirksamkeit dieser Bestimmungen. Der Gegenstand der ersten Frage ist also im wesentlichen derselbe wie der der zweiten Frage, nämlich festzustellen, ob ein Pächter, der einen Bauernhof gepachtet hat, der zur Zeit der Verpachtung für die Milcherzeugung weder besonders bestimmt noch geeignet war, einen Hof gepachtet hat, auf den die Übertragungsvorschriften anwendbar sind. Wie ich im folgenden ausführen werde, besteht kein Grund, weshalb die Übertragungsvorschriften auf einen Bauernhof dieser Art nicht anwendbar sein sollten, so daß ein solcher Hof ein „Betrieb" im Sinne des Artikels 12 Buchstabe d ist.

17. Ich möchte zu der Definition des „Betriebes" noch etwas ausführen. In den schriftlichen und mündlichen Erklärungen des Bundesamtes, der Kommission und der Regierung des Vereinigten Königreichs wird ein Befremden über eine Überlegung des nationalen Gerichts ausgedrückt, die so verstanden wird, daß jeder Bauernhof, um ein „Betrieb" im Sinne des Artikels 12 Buchstabe d sein zu können, für die Milcherzeugung eingerichtet und unmittelbar und ausschließlich für diese genutzt werden müsse oder zum Beispiel durch eine Bestimmung in einem Pachtvertrag zu einer solchen unmittelbaren und ausschließlichen Nutzung bestimmt sein müsse. In den Erklärungen wird ausgeführt, eine solche Definition des „Betriebes" würde eine große Zahl von landwirtschaftlichen Mischbetrieben ausschließen, in denen die Milcherzeugung mit Ackerbau und anderen Arten der Landwirtschaft verbunden werde. Meines Erachtens hat das nationale Gericht eine so pauschale Behauptung nicht beabsichtigt, es ging ihm vielmehr im wesentlichen nur um den Status einer besonderen Art von verpachteten Bauernhöfen. Dennoch möchte ich der Vollständigkeit halber hinzufügen, daß die Definition des „Betriebes" in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 nach ihrem Wortlaut und ihrem Zweck natürlich einen Mischbetrieb einschließt, selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß in dem Betrieb tatsächlich eine Milcherzeugung stattfindet.

Die zweite Frage

18. Das nationale Gericht ist der Auffassung, die Rückgewähr eines Bauernhofs, der bei der Verpachtung kein milcherzeugender Betrieb gewesen sei, bei Auslaufen des Pachtvertrags sei nicht vergleichbar mit dem Fall der Verpachtung eines Milcherzeugungsbetriebs, an dem schon eine Referenzmenge hafte: Im letzten Fall realisiere der Verpächter, der die Quote durch seine Anstrengungen erarbeitet habe, weiter den Nutzen der Quote über den Pachtzins, während der Pächter im ersten Fall nach Auslaufen des Pachtvertrags beim Fehlen einer Ausgleichsregelung jeden Nutzen aus der von ihm „erarbeiteten" Quote verliere. Obgleich es im Vorlagebeschluß nicht ausgedrückt wird, ist es die logische Konsequenz der Argumentation des nationalen Gerichts, daß in einem Fall wie dem vorliegenden die Quote nicht mit dem Grundstück an den Grundstückseigentümer zurückfallen, sondern vermutlich beim Pächter verbleiben würde.

19. Dieser Argumentation kann meiner Auffassung nach nicht gefolgt werden. Gemäß Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 müssen zwei rechtliche Vorgänge — im vorliegenden Fall der Abschluß und das Auslaufen eines Pachtvertrags — miteinander verglichen werden, um festzustellen, ob diese beiden Vorgänge als solche, unabhängig von anderen Überlegungen, vergleichbare rechtliche Folgen für die Erzeuger haben. Der Charakter des Betriebes zum Zeitpunkt der Verpachtung und die Frage, welcher von mehreren Erzeugern einen größeren Anspruch auf die Quote hat, sind für diesen Vergleich im Grunde unerheblich. So betrachtet müssen die rechtlichen Folgen der Rückgewähr der Pachtsa-

che im wesentlichen die gleichen sein wie diejenigen der Verpachtung, nämlich der Übergang der Pachtsache von der einen auf die andere Partei.

20. Wollte man dem Standpunkt des nationalen Gerichts folgen, so würde dies außerdem Anlaß zu einer wesentlichen Abweichung von dem — in Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 und Artikel 5 der Verordnung Nr. 1371/84 niedergelegten — Grundsatz geben, daß bei einem Übergang die Quote dem Grundstück folgt, da es, wie in den schriftlichen Erklärungen der Kommission, des Vereinigten Königreichs und des Beklagten des Ausgangsverfahrens ausgeführt wird, in mehreren Mitgliedstaaten übliche Praxis ist, daß landwirtschaftliche Pächter nur das Grundstück und die Gebäude pachten und das Milchvieh und die Anlagen selbst stellen. Der Standpunkt des nationalen Gerichts steht auch nicht im Einklang mit den spezifischen Verordnungsbestimmungen — insbesondere Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 und Artikel 5 Nr. 4 der Verordnung Nr. 1371/84 —, die es den Mitgliedstaaten abweichend von dem Grundsatz, daß die Quote dem Grundstück folgt, erlauben, bei einer eng umschriebenen Kategorie von Fällen vorzusehen, daß ausscheidende Pächter die Quote ganz oder teilweise behalten, wenn sie die Milcherzeugung fortsetzen möchten. Folgte man dem Standpunkt des nationalen Gerichts, so wäre eine sehr viel größere Anzahl ausscheidender Pächter berechtigt, die Quote ganz oder teilweise zu behalten, ohne daß sie verpflichtet wären, weiter die Milcherzeugung zu betreiben. Die zweite Frage ist demgemäß meines Erachtens ebenfalls zu bejahen.

Die weiterführenden Fragen

21. Das nationale Gericht ist der Auffassung, bei Bejahung der Vorlagefragen ergäbe sich das Problem der Vereinbarkeit der Bestimmung, die die Einwilligung des Verpächters zur Inanspruchnahme der deutschen Regelung über die Betriebsaufgabe durch den Pächter fordere, und der Regelung, daß die Quote mit dem Land an den Grundstückseigentümer zurückfalle, mit den Grundrechten der Gleichheit vor dem Gesetz und des Eigentumsschutzes. Die Sorge des nationalen Gerichts hinsichtlich der verfassungsmäßigen Garantien erwächst aus seiner Überzeugung, daß in gewissen Fällen der Pächter und nicht der Grundstückseigentümer die Quote für den Betrieb erarbeitet habe und daß es in solchen Fällen unbillig wäre, wenn der Grundstückseigentümer ohne weiteres der Inanspruchnahme einer Regelung über die Betriebsaufgabe durch den Pächter widersprechen könnte und der Grundstückseigentümer bei Auslaufen des Pachtvertrags statt des Pächters den gesamten Nutzen aus der Quote ziehe.

22. Ich bin mit dem nationalen Gericht der Auffassung, daß es sehr wohl Fälle geben kann, in denen es erforderlich ist, das Interesse des Pächters an der Quote zu berücksichtigen. Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausführt, wurde in den Gemeinschaftsvorschriften praktisch keine Regelung über die jeweiligen Interessen des Grundstückseigentümers und des Pächters getroffen, sondern die Regelung des erforderlichen Ausgleichs den Mitgliedstaaten überlassen. Im Hinblick auf die Verschiedenheit der nationalen Rechtssysteme und Durchführungsvorschriften und die unterschiedlichen Umstände bei den einzelnen Erzeugern ist es logisch, daß dies den nationalen Behörden überlassen bleiben muß. Dies heißt meines Erachtens jedoch nicht, daß das Gemeinschaftsrecht nichts zu einer Lösung des Problems beizutragen hat. Insbesondere hat der Gerichtshof in den verbundenen Rechtssachen 201 und 202/85

(Klensch/Staatssekretär, Slg. 1986, 3477) betont, daß das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag für alle Maßnahmen gilt, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte betreffen, unabhängig davon, welche Behörde sie erläßt. Es ist deshalb auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, wenn sie eine gemeinsame Marktorganisation durchführen, und steht nationalen Durchführungsmaßnahmen entgegen, die eine Diskriminierung zwischen Erzeugern zur Folge haben. Ich bin darüber hinaus der Auffassung, daß die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht auch den Grundsatz der Achtung des Eigentumsrechts zu berücksichtigen haben, das, wie der Gerichtshof anerkannt hat (siehe z. B. die Rechtssache 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, 3727), in der Gemeinschaftsrechtsordnung gemäß den gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten gewährleistet wird, die auch in Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zum Ausdruck kommen. Obwohl die Rechtsprechung des Gerichtshofes bis jetzt die Gewährleistung des Eigentumsrechts durch den Gemeinschaftsgesetzgeber selbst betraf, sind die gleichen Grundsätze meines Erachtens auch auf die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten anzuwenden, da die Mitgliedstaaten selbstverständlich, wenn sie aufgrund der ihnen durch Gemeinschaftsrecht übertragenen Befugnisse handeln, den gleichen Zwängen, jedenfalls in bezug auf den Grundsatz der Achtung der Grundrechte, unterliegen müssen wie der Gemeinschaftsgesetzgeber.

23. Ich möchte diese beiden Grundsätze nacheinander betrachten und beginne mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der meines Erachtens eine Rolle spielt, wenn das Erfordernis der Einwilligung des Verpächters geprüft wird. Wie wir gesehen haben, überläßt es der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer nationalen Regelung über die Betriebsaufgabe gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 zu regeln. Grundsätzlich steht meines Erachtens dem Erfordernis, daß der Verpächter seine Einwilligung zur Inanspruchnahme einer solchen Regelung durch den Pächter geben muß, nichts entgegen, da die Folge der Inanspruchnahme der dauernde Verlust der Quote für den Betrieb ist. Gleichzeitig könnte für die Behörden eines Mitgliedstaats die Einräumung eines unbeschränkten Vetorechts an den Verpächter in gewissen Fällen zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung führen, weil dasselbe Erfordernis auf alle landwirtschaftlichen Pächter unabhängig von ihrer individuellen Situation und insbesondere von ihrem Beitrag bei der Erlangung der Quote angewandt würde. Ein solcher Verstoß könnte zum Beispiel dann vorliegen, wenn ein landwirtschaftlicher Pächter die Milcherzeugung während des Pachtverhältnisses aufgeben will, aber wegen der fehlenden Einwilligung des Verpächters nicht die Betriebsaufgaberegelung in Anspruch nehmen kann, auch wenn es eher der Pächter als der Verpächter war, der durch seine Anstrengungen die Quote an den Betrieb gebunden hat. In einem solchen Fall könnte das in der nationalen Regelung vorgesehene Erfordernis der Einwilligung des Verpächters gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoßen.

24. Zweitens ist es meines Erachtens klar, daß der Grundsatz der Achtung des Eigentumsrechts stets bei der Durchführung der Quotenvorschriften berücksichtigt werden muß. In seiner Analyse dieses Grundsatzes in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Hauer hat Generalanwalt Capotorti ausgeführt, ob eine entschädigungspflichtige Enteignung vorliege, sei an zwei Kriterien zu messen: nämlich, ob die Maßnahme dazu

führe, daß der Gegenstand keinen nennenswerten wirtschaftlichen Wert mehr habe, und ob die Enteignung endgültig sei (Slg. 1979, 3752, 3759 bis 3762). 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.

25. Die Kommission und die Regierung des Vereinigten Königreichs haben beide in ihren schriftlichen Erklärungen darzulegen gesucht, daß es sich bei der Quote um nichts anderes handele als um ein Instrument der Marktregelung und daß sie nicht als eine Art immaterieller Wert angesehen werden könne, an dem Eigentumsrechte entstehen könnten. 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. Daß aber eine Quote auch einen Wert an sich haben kann, ergibt sich aus der Praxis des „quota leasing", d. h. der vorübergehenden Überlassung nicht ausgenutzter Referenzmengen ohne Land von einem Erzeuger an den anderen, eine durch Artikel 5 c (Absatz 1 a) der Verordnung Nr. 804/68 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2998/87 geänderten Fassung (ABl. 1987, L 285, S. 1) zugelassene Praxis. Dies ergibt sich ebenfalls, wenn auch mittelbarer, aus Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84, als dessen Zweck der Schutz des Interesses des Pächters an dem in der Quote liegenden wirtschaftlichen Wert angesehen werden kann.

26. In den Gemeinschaftsvorschriften wurde die Frage des Eigentums an einer Quote nicht gelöst, möglicherweise weil man es — in der Befürchtung, einen Markt für Quoten zu schaffen — nicht für wünschenswert erachtete, anzuerkennen, daß an einer Quote überhaupt Eigentum bestehen kann. Das Problem ist nicht einfach zu lösen. Einerseits deutet die Tatsache, daß die Übertragungsregeln grundsätzlich vorschreiben, daß die Quote dem Grundstück folgt, darauf hin, daß diese dem Grundstück anhaftet und somit als Eigentum des Grundstückseigentümers anzusehen ist. Andererseits zeigen die Existenz des Artikels 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 und die kürzlich erfolgte Zulassung des „quota leasing", daß die Bindung an das Grundstück nicht absolut ist. Außerdem werden die Quoten einer Person zugewiesen, dem einzelnen Erzeuger, der natürlich ein Pächter sein kann, und zwar aufgrund seiner Erzeugung in einem bestimmten Referenzjahr, und nicht einem Betrieb. Nach diesen Überlegungen ist es meines Erachtens entweder für den Grundstückseigentümer oder für den Pächter möglich, ein Vermögensrecht an einer Quote zu haben.

27. 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. Eine solche Entschädigung hätte normalerweise der Verpächter für die

Erlangung des Wertes der Quote zu zahlen, die sonst als eine Form der „ungerechtfertigten Bereicherung" betrachtet werden könnte.

28. Ich möchte hinzufügen, daß man meines Erachtens nicht darauf verweisen kann, daß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 die Berücksichtigung des Interesses des Pächters an der Quote schon ausreichend regele. Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 ist eine Kann-Bestimmung, und wenn ein Mitgliedstaat sich entscheidet, sie nicht durchzuführen, gelten die normalen Übertragungsregeln, wodurch dem Pächter sowohl die Nutzung als auch der Wert der Quote entzogen werden. Jedenfalls regelt Artikel 7 Absatz 4 nur den Fall, daß der ausscheidende Pächter die Quote ganz oder teilweise behalten will, um die Milcherzeugung anderswo fortzusetzen. Er sagt nichts über den Fall eines ausscheidenden Pächters aus, der es vorziehen würde, die Milcherzeugung aufzugeben, etwa um sich zur Ruhe zu setzen oder einer anderen Beschäftigung nachzugehen.

29. Es scheint auch nicht, daß durch die nationalen Rechtsvorschriften über landwirtschaftliche Betriebe ein Ausgleich zugunsten des Pächters getroffen wird. Zwar trifft es zu, daß landwirtschaftliche Pächter nach den Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten einen hohen Grad der Sicherheit ihres Pachtverhältnisses genießen. Dieser Schutz ist jedoch nicht allgemein. In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Kommission nämlich bestätigt, daß Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 gerade im Hinblick auf die ungeschützte Stellung bestimmter landwirtschaftlicher Pächter in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurde. Außerdem sehen zwar die Rechtsvorschriften über landwirtschaftliche Betriebe in bestimmten Mitgliedstaaten eine Entschädigung des Pächters für von ihm durchgeführte Investitionen bei Auslaufen des Pachtvertrags vor, es ist jedoch zweifelhaft, ob dies notwendigerweise eine Entschädigung für den Wert der Quote umfaßt (was Frankreich angeht, siehe Lorvellec, „Le régime juridique des transferts de quotas laitiers" *in Revue du droit rural* (1987) Nr. 157, S. 409 bis 417). Dies wird zum Beispiel dadurch veranschaulicht, daß man es im Vereinigten Königreich, dessen Rechtsvorschriften über landwirtschaftliche Betriebe sowohl ein hohes Maß an Sicherheit des Pachtverhältnisses als auch eine Entschädigung für Investitionen durch Pächter vorsehen, es für angemessen gehalten hat, zusätzlich eine besondere Regelung über eine Entschädigung bestimmter Pächter für Quoten beim Auslaufen ihrer Pachtverträge durch die Grundstückseigentümer vorzusehen (Agriculture Act 1986, Sections 13 und 14 und Schedules 1 und 2).

30. 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; es muß für den Gerichtshof genügen, allgemein auf die Anwendbarkeit der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Achtung des Eigentumsrechts in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Schlußfolgerung

31. Ich bin daher der Meinung, daß die Fragen des nationalen Gerichts folgendermaßen zu beantworten sind:

„1) Die Definition des „Betriebes" in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 des Rates schließt eine Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten ein, die aufgrund eines Pachtvertrags verpachtet ist, der vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 856/84 des Rates geschlossen wurde, wenn die Gesamtheit der Produktionseinheiten bei der Verpachtung weder Milchkühe noch die ausschließlich zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Einrichtungen (z. B. Melkanlagen) umfaßte und wenn der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah.

2) Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission ist dahin auszulegen, daß die Rückgewähr einer verpachteten Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten beim Ablauf eines vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 856/84 des Rates geschlossenen Pachtvertrags ein Fall ist, der „vergleichbare rechtliche Folgen" im Sinne dieser Bestimmung hat, auch wenn die Gesamtheit der Produktionseinheiten bei der Verpachtung weder Milchkühe noch die ausschließlich zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Einrichtungen (z. B. Melkanlagen) umfaßte und wenn der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah.

3) Das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag untersagt es den Mitgliedstaaten, als Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 des Rates getroffenen Regelung über die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung vorzusehen, daß ein landwirtschaftlicher Pächter die Einwilligung des Verpächters einholen muß, wenn die Aufstellung dieser Voraussetzung im Hinblick auf die besondere Situation des landwirtschaftlichen Pächters zu einer Diskriminierung zwischen Erzeugern führen würde.

4) 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."