SITZUNGSBERICHT
In der Rechtssache C-289/91 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Rechtlicher Rahmen*

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 823/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Festlegung besonderer Vorschriften für Qualitätsweine bestimmter Anbaugebiete (ABl. L 84, S. 59) enthält eine Kodifizierung der Vorschriften über diese Weine (im folgenden: Qualitätsweine b. A.). In der 15. Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es: „Um die Qualität der betreffenden Weine zu erhalten und übermäßige Erträge zu vermeiden, die Marktstörungen nach sich ziehen könnten, empfiehlt es sich, daß die Mitgliedstaaten für jeden Qualitätswein b. A. einen Hektarhöchstertrag festsetzen."

2. Dementsprechend sieht Artikel 11 Absatz 1 vor, daß der betreffende Mitgliedstaat für jeden Qualitätswein b. A. einen Hektarertrag in Trauben-, Most- oder Weinmengen festsetzt. Artikel 11 Absatz 2 lautet:

„Die Überschreitung des in Absatz 1 genannten Ertrags hat zur Folge, daß für die gesamte Ernte die Verwendung der beanspruchten Bezeichnung untersagt wird, es sei denn, daß in den Bedingungen, die die Mitgliedstaaten gegebenenfalls je nach Teilanbaugebiet festlegen, allgemein oder im Einzelfall etwas anderes vorgesehen ist; diese Bedingungen betreffen insbesondere die Verwendung der Weine oder Erzeugnisse."

3. In der Bundesrepublik Deutschland wird der Hektarertrag in § 2a des Weingesetzes geregelt, der folgendes bestimmt:

„(1) Die Landesregierungen der weinbautreibenden Länder setzen ... den zulässigen Hektarertrag für alle Weine fest, die auf Rebflächen erzeugt werden, die als zur Erzeugung von Qualitätswein b. A. geeignet anerkannt sind. Zulässiger Hektarertrag ist die Höchstmenge an Wein und teilweise gegorenem Traubenmost, die je Jahrgang an andere abgegeben, verwendet oder verwertet werden darf ...

(2) Übersteigt in einem Weinbaubetrieb die Erntemenge die sich für ihn aus den zulässigen Hektarerträgen ergebende zulässige Erntemenge, so darf die Übermenge nur als Grundwein für Brennwein oder Weinessig, als Traubensaft oder zur Herstellung von Traubensaft an andere abgegeben, verwendet oder verwertet werden oder als Traubenmost im eigenen Betrieb zur Weinbereitung verwendet werden ...

(3) Eine Übermenge ... darf über das Erntejahr hinaus gelagert werden. Ist in einem der folgenden Erntejahre die Erntemenge des

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Betriebes geringer als die zulässige Erntemenge, so darf eine der Differenz entsprechende Menge aus der gelagerten Übermenge abweichend von Absatz 2 als Wein, teilweise gegorener Traubenmost oder als Grundwein für andere als die dort genannten Erzeugnisse an andere abgegeben, verwendet oder verwertet werden. Die gelagerte Übermenge darf auch ganz oder teilweise anstelle der zulässigen Erntemenge eines Jahrgangs an andere abgegeben, verwendet oder verwertet werden."

B — *Ausgangsrechtsstreit*

4. Klaus Kuhn, ein Winzer im Land Rheinland-Pfalz, beantragte für 1 500 Liter 1989er Heuchelheimer Herrenpfad Kerner Auslese die Erteilung einer amtlichen Prüfungsnummer und damit die Zulassung zur Vermarktung dieser Weinmenge. Mit Prüfungsbescheid vom 26. Juni 1990 erteilte ihm die Landwirtschaftskammer eine Prüfungsnummer für 75 Liter, da die übrigen 1 425 Liter den zulässigen Hektarertrag seines Betriebs überschritten. Nachdem Herr Kuhn gegen diesen Bescheid erfolglos Widerspruch eingelegt hatte, erhob er eine Klage, mit der er die Erteilung der Prüfungsnummer für die gesamte fragliche Weinmenge begehrt. In seiner Klageschrift macht er geltend, § 2a des Weingesetzes sei mit Artikel 11 der Verordnung Nr. 823/87 unvereinbar.

5. Das Verwaltungsgericht teilt die Bedenken von Herrn Kuhn. Es weist erstens darauf hin, daß Artikel 11 der Verordnung die Mitgliedstaaten verpflichte, eine Erzeugungsregelung zu erlassen, mit der die je Hektar erzeugte Traubenmenge beschränkt und damit die Qualität der Qualitätsweine b. A. verbessert werden solle; demgegenüber enthalte § 2a des Weingesetzes nur eine Vermarktungsregelung und beschränke nur die Wein- und die Mostmenge, die jedes Jahr abgegeben werden dürften. Eine solche Regelung habe aber keinen unmittelbaren Einfluß auf die Qualität des Weines.

6. In diesem Zusammenhang meint das Verwaltungsgericht, § 2a Absatz 2 erlaube es, die Überschußmengen entweder unter bestimmten Voraussetzungen in einem späteren Jahr oder als Traubensaft im Erntejahr zu vermarkten. Es bezweifelt, daß ein solches System die Winzer nachhaltig genug dazu veranlasse, ihre Erträge den zulässigen Vermarktungsmengen anzupassen und damit eine Qualitätssteigerung der Ernte herbeizuführen.

7. Zweitens stellt das vorlegende Gericht fest, daß alle Weine, die auf Rebflächen erzeugt würden, die als zur Erzeugung von Qualitätswein b. A. geeignet anerkannt seien, einschließlich Tafelwein, von § 2a erfaßt würden, während die Verordnung Nr. 823/87 nur Qualitätsweine betreffe.

8. Drittens bemerkt das Verwaltungsgericht, der Bundesgesetzgeber habe den Landesregierungen die Möglichkeit belassen, die Betriebsrebfläche als Bezugsrebfläche für die Festsetzung des Hektarertrags zu wählen, was bezüglich des Anbaugebiets Rheinland-Pfalz auch geschehen sei. Die Wahl der Betriebsrebflächen als Grundlage für die Berechnung der Bezugsmengen ermögliche es dem Winzer, auf den tatsächlich bestockten Rebflächen hohe Erträge zu erzielen, was mit einer qualitätsorientierten Zielsetzung nicht vereinbar sei.

9. Das Verwaltungsgericht hat daher mit Beschluß vom 31. Oktober 1991 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Kann Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 823/87 dahin ausgelegt werden, daß auf seiner Grundlage eine Regelung nach § 2a Absätze 1 bis 3 des Weingesetzes — eingeführt durch das 6. Gesetz zur Änderung des Weingesetzes vom 11. Juli 1989 (BGBl. I S. 1424), neugefaßt durch das Gesetz zur Änderung des Weingesetzes und des Weinwirtschaftsgesetzes vom 30. August 1990 (BGBl. I S. 1863) — zulässig ist?

C — *Verfahren vor dem Gerichtshof*

10. Der Vorlagebeschluß ist am 18. November 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

11. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die EWG-Satzung des Gerichtshofes haben die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft Ernst Röder und den Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft Joachim Karl als Bevollmächtigte, am 20. März 1992 und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ulrich Wölker, Juristischer Dienst der Kommission, am 19. März 1992 schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen

13. Die Erklärungen der *Kommission* beziehen sich auf die vom Verwaltungsgericht angesprochenen einzelnen Punkte.

14. Erstens macht die Kommission geltend, eine Vermarktungsregelung, die nicht die je Hektar erzeugten Mengen begrenze, sondern lediglich die Übermengen bestimmten Beschränkungen unterwerfe, sei mit Artikel 11 der Verordnung Nr. 823/87 unvereinbar.

15. Die Verwendung des Begriffs „Ertrag" zeige deutlich, daß die Menge, um die es gehe, diejenige sei, die auf einer bestimmten Oberfläche erzeugt werde. Diese Auslegung entspreche auch den mit Artikel 11 verfolgten Zwecken, nämlich die Qualität der Qualitätsweine b. A. zu erhalten. Eine Zunahme des Hektarertrags schlage sich unbestreitbar in einer Abnahme der Qualität des Weines nieder. Zwar verweise die 15. Begründungserwägung auch auf die Notwendigkeit, Marktstörungen zu vermeiden, jedoch sei dieses Ziel gegenüber dem der Qualitätserhaltung stets zweitrangig. Infolgedessen erfordere Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 823/87 eine Ertragsregelung und keine Vermarktungsregelung wie in § 2a des Weingesetzes.

16. Sodann stelle Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 823/87 den Grundsatz auf, daß bei einer Ertragsüberschreitung die beanspruchte Bezeichnung für die gesamte Erntemenge versagt werde. Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, Ausnahmen vorzusehen, dürfe nicht zu einer völligen Negation dieses Grundsatzes führen; jedenfalls müßten sich Ausnahmebestimmungen in zumindest gleichwertiger Weise auswirken wie der Verlust der beanspruchten Bezeichnung für die gesamte Erntemenge. Bestimmungen wie die des § 2a des Weingesetzes blieben aber hinter diesen Vorgaben zurück. Sie ignorierten nicht nur völlig die Regelsanktion der Herabstufung der Gesamtmenge, sondern setzten keine andere Sanktion an deren Stelle.

17. Nach § 2a des Weingesetzes behalte der Winzer den Anspruch auf die Qualitätsbezeichnung für die zulässige Erntemenge unabhängig davon, wie groß die Übermenge sei. Diese sei sogar noch als Qualitätswein b. A. absetzbar, wenn in einem der folgenden Jahre die tatsächliche hinter der zulässigen Erntemenge zurückbleibe.

18. Zweitens vertritt die Kommission — entgegen dem Verwaltungsgericht — die Ansicht, die Erfassung von Tafelwein durch eine nationale Regelung wie die des § 2a des Weingesetzes sei mit Artikel 11 der Verordnung Nr. 823/87 vereinbar. Sie macht unter Hinweis darauf, daß die Frage des vorlegenden Gerichts nur Qualitätswein b. A. betreffe, insbesondere geltend, Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe i der Verordnung (EWG) Nr. 2392/89 des Rates vom 24. Juli 1989 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für die Bezeichnung und Aufmachung der Weine und der Traubenmoste (ABl. L 232, S. 13) sehe vor, daß bestimmte Tafelweine mit Ursprung in der Bundesrepublik Deutschland die Angabe „Landwein" führen könnten, wenn die deutschen Behörden unter den in Artikel 4 Absatz 3 dieser Verordnung genannten Bedingungen die Regeln für die Verwendung dieser Angabe festgelegt hätten. Nach dieser Bestimmung müßten die betreffenden Regeln vorschreiben, daß die Angabe „Landwein" Tafelwein vorbehalten sei, „der bestimmten Produktionsbedingungen genügt". Diese Bedingungen könnten auch einen Hektarhöchstertrag umfassen.

19. Drittens meint die Kommission, aus dem mit Artikel 11 Absatz 1 verfolgten Ziel der Qualitätserhaltung ergebe sich, daß die Hektarerträge unter Bezugnahme auf die Ertragsrebfläche, das heißt die tatsächlich bestockte und im Ertrag stehende Rebfläche, festzusetzen seien. Würden bei der Berechnung des zulässigen Ertrags eines Anbaugebiets die Betriebsrebflächen, nicht aber die tatsächlich genutzten Flächen berücksichtigt, so könnte der Winzer die so berechnete Menge auf die tatsächlich genutzten Flächen umlegen und mithin eine auf diesen Rebflächen erzeugte Menge absetzen, die den Höchstertrag übersteige. Die „phytosanitären Gründe", die den deutschen Gesetzgeber bewogen hätten, den Rückgriff auf die bestockbare Rebfläche zuzulassen, hätten nichts mit dem Problem der Festsetzung der Hektarerträge zu tun. Überdies stelle die Heranziehung der Betriebsrebflächen als Bezugsgröße eine willkürliche Ungleichbehandlung und damit eine

verbotene Diskriminierung derjenigen Winzer dar, die ihre ganze Fläche bepflanzt hätten und daher nicht die Möglichkeit hätten, ihre Erntemenge je Hektar kleiner erscheinen zu lassen, als es der Wirklichkeit entspreche. Darüber hinaus enthalte die im Land Rheinland-Pfalz geltende Regelung ein noch willkürlicheres Element in dem Sinne, daß für vier Anbaugebiete die Ertragsrebfläche als Bezugsgröße festgelegt sei, während in zwei anderen Anbaugebieten die gesamte Betriebsrebfläche in die Berechnung einbezogen werde.

20. Nach Ansicht der *deutschen Regierung* ist die vom Verwaltungsgericht gestellte Frage zu bejahen.

21. Sie macht erstens geltend, Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 823/87 verbiete nicht die Überschreitung des festgesetzten Hektarertrags, sondern sehe nur vor, daß die gesamte Erntemenge die beanspruchte Bezeichnung verliere. Die Erntemenge könne immer noch vermarktet werden, wenn auch ohne die beanspruchte Bezeichnung. Diese Auslegung werde offenbar auch von anderen Mitgliedstaaten (wie zum Beispiel Italien) geteilt, die die Vermarktung der Erntemenge als Tafelwein zuließen.

22. § 2a des Weingesetzes sei daher strenger als Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 823/87. Denn auch wenn die nationale Bestimmung für den Fall der Überschreitung der zulässigen Menge nicht den Verlust der Bezeichnung vorsehe, so verbiete sie doch grundsätzlich die Vermarktung der Übermenge. Damit habe § 2a des Weingesetzes von der den Mitgliedstaaten in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 823/87 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, etwas anderes als den Verlust der beanspruchten Bezeichnung vorzusehen.

23. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts werde § 2a des Weingesetzes der Zielsetzung des Artikels 11 der Verordnung Nr. 823/87 gerecht. Der Verlust der beanspruchten Bezeichnung gewährleiste für sich genommen nicht die Erreichung des mit Artikel 11 angestrebten Ziels, Qualitätswein auf Qualitätsweinflächen zu erzeugen. Der Winzer könne nach Belieben die für den Qualitätswein b. A. zulässige Höchstmenge überschreiten und seine Ernte als Tafelwein vermarkten. § 2a des Weingesetzes biete dem Winzer dagegen nicht die Möglichkeit, seine Ernte unter einer anderen Bezeichnung zu vermarkten, und trage somit mittelfristig zu einer Anpassung der Erntemenge an den festgesetzten Hektarertrag bei. Diese Zielsetzung werde durch die Möglichkeit, die Übermenge zu lagern und zu verwerten, nicht beeinträchtigt, da der Möglichkeit, die Übermenge zu lagern, durch begrenzte Lagerkapazitäten der Erzeuger Grenzen gesetzt seien. Überdies seien die nach § 2a des Weingesetzes erlaubten Möglichkeiten der Verwertung der Übermenge in der Regel nicht rentabel. Auch führe die Möglichkeit, die Übermenge anstelle eines Weines geringerer Qualität eines späteren Jahres zu vermarkten, nicht zu einer Erhöhung des Hektarertrags, da es sich um einen Austausch handele.

24. Zweitens meint die deutsche Regierung, der Hektarertrag stehe in engem Zusammenhang mit der Anbaufläche, was sich insbesondere aus Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 823/87 ergebe, wonach der Hektarertrag unterschiedlich festgesetzt werden könne, je nachdem, von welcher Fläche (Teilanbaugebiet, Gemeinde) die Trauben stammten. Aus diesem Grund sei der Begriff „Qualitätswein" als „Qualitätsweinfläche" zu verstehen. Folglich beziehe sich der Hektarertrag auf alle Qualitätsweinflächen, für

die gleichzeitig ein Hektarertrag für Tafelwein festgesetzt sei. Da alle deutschen Rebflächen nach Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 des Rates vom 16. März 1987 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 84, S. 1) als zur Erzeugung von Qualitätswein b. A. geeignet anerkannt seien, sei es notwendig, die Erzeugung von Tafel- und Landwein zu beschränken, um zu verhindern, daß die Mengen, die den Hektarertrag für Qualitätswein b. A. überstiegen, uneingeschränkt als Tafel- oder Landwein in den Verkehr gebracht würden.

25. Drittens weist die deutsche Regierung darauf hin, daß § 2a des Weingesetzes selbst keine ausdrückliche Regelung der Bezugsrebfläche enthalte. Ursprünglich sei vorgesehen gewesen, den zulässigen Hektarertrag in Hektolitern je Hektar Ertragsrebfläche (das heißt die gesamte bestockte Rebfläche, unabhängig vom Alter der Pflanzen) festzusetzen; von dieser Lösung sei jedoch Abstand genommen worden, um es den Ländern zu ermöglichen, die Betriebsrebfläche als Bezugsrebfläche zu wählen. Diese zweite Lösung sei in bestimmten Anbaugebieten des Landes Rheinland-Pfalz aus phytosanitären Gründen vorzuziehen gewesen, insbesondere um die Winzer zu veranlassen, nach der Rodung von Rebflächen diese nicht sofort wieder zu bepflanzen, damit die Verbreitung virusübertragender Nematoden unterbunden werden könne. Für die Anbaugebiete, in denen die Betriebsfläche als Berechnungsgrundlage für den Hektarertrag herangezogen worden sei, sei ein Ausgleich geschaffen worden. So dürfe die nicht bestockte Rebfläche hier 12 % der Gesamtrebfläche eines Betriebes nicht übersteigen, und die für diese Anbaugebiete festgesetzten Hektarerträge seien durchschnittlich um 3 % niedriger als der zehnjährige Durchschnitt.

26. Die *Kommission* weist ferner darauf hin, daß, falls die Art und Weise der Festsetzung des Hektarertrags gegen Gemeinschaftsrecht verstoße, eine bloße Nichtanwendung des nationalen Rechts wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht nicht in Betracht komme, da diese Nichtanwendung im vorliegenden Fall eine für den Winzer günstigere Wirkung hätte, was wiederum gegen das höherrangige Gemeinschaftsrecht verstoßen würde.

D. A. O. Edward
Berichterstatter