

URTEIL DES GERICHTSHOFES
24. März 1994 *

In der Rechtssache C-2/92

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

The Queen

gegen

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte **Dennis Clifford Bostock**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über das System der zusätzlichen Abgabe für Milch, das durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10), die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) und der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die

* Verfahrenssprache: Englisch.

Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11) eingeführt worden ist, sowie über die Auslegung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida und D. A. O. Edward, der Richter R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg (Berichterstatter), P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray,

Generalanwalt: C. Gulmann

Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Dennis Clifford Bostock, vertreten durch Michael Burton, QC, und Barrister Nicholas Green,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Sue Cochrane, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Barrister Stephen Richards,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Gérard Rozet und durch Christopher Docksey, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission in der Sitzung vom 17. Februar 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. April 1993,

folgendes

Urteil

- 1 Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat mit Beschluß vom 14. Oktober 1991, beim Gerichtshof eingegangen am 6. Januar 1992, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über das System der zusätzlichen Abgabe für Milch, das durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10), die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) und der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11) eingeführt worden ist, sowie nach der Auslegung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen dem ehemaligen Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebes D. Bostock und dem Ministry of Agriculture, Fisheries and Food wegen eines Ausgleichs der Einbuße, die der Pächter dadurch erlitten hat, daß eine ursprünglich ihm selbst aufgrund der Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch zugeteilte Referenzmenge bei Ablauf des Pachtverhältnisses auf den Verpächter des Betriebes übertragen worden ist.
- 3 Herr Bostock hatte den Betrieb seit 1962 gepachtet. Der Betrieb hatte einen Bestand von 40 Kühen und war entsprechend ausgestattet. Im Laufe der Jahre

verbesserte der Pächter den Betrieb wesentlich. Insbesondere erhöhte er 1967 die Kapazität der Milchproduktion.

- 4 Nach der Einführung des Systems der zusätzlichen Abgabe für Milch durch die Verordnung Nr. 856/84 vom 31. März 1984 und der Vorschriften zu seiner Durchführung erhielt Herr Bostock eine Referenzmenge nach diesem neuen System. Am 25. März 1985 gewährte er den Pachtbetrieb dem Verpächter zurück. Infolgedessen wurde die Referenzmenge nach Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 vom 16. Mai 1984 auf den Verpächter übertragen.
- 5 Der Pächter erhielt für diese Übertragung keine Vergütung. Zum Zeitpunkt der Kündigung sah die durch die britischen Rechtsvorschriften, nämlich durch das Milk Supplementary Levy (Outgoers) Scheme 1984 und den Milk (Cessation of Production) Act 1985, nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 857/84 eingeführte „Aufgaberegulation“ des Milchquotensystems keine derartige Vergütung vor. Dagegen sehen jetzt Section 13 und Anhang I des Agriculture Act 1986, die am 25. September 1986 in Kraft getreten sind, eine vom Verpächter an den Pächter zu zahlende Vergütung vor.
- 6 Im Mai 1990 erhob Herr Bostock Klage gegen das Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, mit der er im wesentlichen beantragte, festzustellen, daß die Regierung zum Erlaß einer Vergütungsregelung für Pächter verpflichtet ist, deren Pachtverhältnis zwischen April 1984 und September 1986 abgelaufen ist. Er führt folgende Klagegründe an: Dadurch, daß das Vereinigte Königreich keine Vergütungsregelung für ausscheidende Pächter für die Zeit von April 1984 bis September 1986 erlassen habe, habe es gegen die oben genannten Gemeinschaftsverordnungen und/oder die grundlegenden Prinzipien der Achtung des Eigentums, der ungerechtfertigten Bereicherungen und des Diskriminierungsverbots verstoßen; solange es an einer solchen Regelung fehle, könne ein ausscheidender Pächter einen Vergütungsanspruch gegen den Verpächter unmittelbar auf Gemeinschaftsrecht stützen.

- 7 Nach Ansicht des Ministry of Agriculture, Fisheries and Food sind diese Gründe nicht stichhaltig.
- 8 Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, ist der Auffassung, daß die zu erlassende Entscheidung von der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften über die zusätzliche Abgabe von Milch und der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts abhängt; er hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
- a) 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 betroffene 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 „Aufgaberegulation“ 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?

b) 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?

9 Mit diesen beiden Fragen, die zweckmäßigerweise zusammen zu untersuchen sind, möchte der High Court of Justice, Queen's Bench Division, im wesentlichen Aufschluß darüber erhalten, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das System der zusätzlichen Abgabe für Milch und/oder die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts einen Mitgliedstaat für den Fall, daß die einem Pächter während der Dauer seines Pachtvertrags zugeteilte Referenzmenge bei Ablauf des Pachtverhältnisses auf den Verpächter übertragen wird, verpflichten, eine Regelung über eine vom Verpächter an den ausscheidenden Pächter zu zahlende Vergütung einzuführen, oder ob sie dem Pächter unmittelbar einen Anspruch auf eine solche Vergütung verleihen.

Zu den Gemeinschaftsvorschriften über die zusätzliche Abgabe für Milch

10 Die vom vorlegenden Gericht genannten Verordnungen enthalten keine Bestimmung, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, wegen der einem Verpächter bei

Vertragsablauf übertragenen Referenzmenge eine Regelung über eine vom Verpächter an den ausscheidenden Pächter zu zahlende Vergütung einzuführen, oder die dem Pächter insoweit unmittelbar einen Anspruch auf eine solche Vergütung verleiht.

Zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts

- 11 Herr Bostock macht als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts namentlich das Eigentum und das Diskriminierungsverbot geltend. Nach seiner Meinung verstößt es gegen diese Grundsätze, wenn ein Pächter in einer Situation wie der des Ausgangsrechtsstreits von jedem Ausgleich der durch die Übertragung der Referenzmenge erlittenen Einbuße ausgeschlossen ist. Außerdem bildeten die Beziehungen zwischen Privatpersonen im Bereich der Milchquoten einen „natürlichen Kontext“ für den Grundsatz der Achtung des Eigentums, der die Verhinderung ungerechtfertigter Bereicherungen in sich schließt.
- 12 Da der Kläger des Ausgangsverfahrens aus der angeblichen Verletzung der angeführten allgemeinen Grundsätze die Verpflichtung des Mitgliedstaats zum Erlaß nationaler Vorschriften über eine Vergütung des Pächters ableitet, hält das vorliegende Gericht eine Erläuterung der Bedeutung und der Tragweite des Urteils des Gerichtshofes vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609) für erforderlich, das es als maßgebend für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits ansieht.
- 13 In dem genannten Urteil war der Gerichtshof um die Auslegung der Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission ersucht worden. Das vorliegende Gericht hatte insbesondere die Frage aufgeworfen, ob diese Verordnung so ausgelegt werden kann, daß sie mit den verfassungsrechtlichen Garantien vereinbar ist, nach denen der Pächter bei Ablauf des Pachtverhältnisses nicht entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit gebracht werden darf.
- 14 Der Gerichtshof hat dazu festgestellt, daß die fragliche gemeinschaftsrechtliche Regelung den nationalen Behörden einen Ermessensspielraum läßt, der weit genug ist, um ihnen die Anwendung dieser Regelung in der Weise zu ermöglichen, daß

der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses nicht entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit der von ihm in dem Pachtbetrieb vorgenommenen Investitionen gebracht wird (Randnr. 22), d. h. ohne Verstoß gegen die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung (Randnr. 23).

- 15 Das Urteil Wachauf betrifft also nicht die vom vorlegenden Gericht aufgeworfene Frage des Vergütungsanspruchs, den der Pächter bei Rückgewähr des Pachtbetriebs an den Verpächter gegebenenfalls aus dem Gemeinschaftsrecht herleiten kann.
- 16 Der Gerichtshof hatte jedoch zuvor (Randnr. 19) festgestellt, daß auch die Mitgliedstaaten die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten haben und diese deshalb, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden müssen. Er hat dazu in seinem Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89 (ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 42) ausgeführt, daß er, wenn eine einzelstaatliche Regelung in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, im Vorabentscheidungsverfahren dem vorlegenden Gericht alle Auslegungskriterien an die Hand zu geben hat, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundrechten beurteilen zu können, deren Wahrung er sichert.
- 17 Somit sind die von Herrn Bostock angeführten Grundrechte zu prüfen, damit das vorliegende Gericht beurteilen kann, ob die betreffende Regelung mit ihnen vereinbar ist.

Zum Eigentum

- 18 Herr Bostock macht geltend, daß das Eigentum als Grundrecht den Mitgliedstaat zur Einführung einer Regelung über eine vom Verpächter an den ausscheidenden Pächter zu zahlende Vergütung verpflichte, oder dem Pächter sogar unmittelbar einen Vergütungsanspruch gegen den Verpächter verleihe.

- 19 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Das in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährleistete Eigentum umfaßt nicht das Recht zur kommerziellen Verwertung eines Vorteils, der wie die Referenzmengen, die im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation zugeteilt werden, weder aus dem Eigentum noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen herrührt (Urteil vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-44/89, Von Deetzen II, Slg. 1991, I-5119, Randnr. 27).
- 20 Somit verpflichtet der in der Gemeinschaftsrechtsordnung verankerte Schutz des Eigentums einen Mitgliedstaat nicht, eine Regelung über eine vom Verpächter an den ausscheidenden Pächter zu zahlende Vergütung einzuführen, und verleiht dem Pächter auch nicht unmittelbar einen Anspruch auf eine solche Vergütung.

Zum Diskriminierungsverbot

- 21 Das Vorbringen des Klägers des Ausgangsverfahrens, daß er gegenüber den Pächtern, deren Pachtverhältnis nach dem 25. September 1986 abgelaufen sei, diskriminiert werde, ist ebenfalls zurückzuweisen.
- 22 Herr Bostock begehrt unter Berufung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung eine Vergütung unter denselben Bedingungen, wie sie der Agriculture Act 1986 für Pächter vorsieht, deren Pachtverhältnis nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgelaufen ist.
- 23 Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag hat die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen“. Dieses Diskriminierungsverbot ist nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört (siehe u. a. Urteil vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch, Slg. 1986, 3477, Randnr. 9).

- 24 Der Grundsatz der Gleichbehandlung kann jedoch die Beziehungen der Parteien eines Pachtvertrags nicht nachträglich zum Nachteil des Verpächters in der Weise verändern, daß diesem entweder im Rahmen vom betreffenden Mitgliedstaat zu erlassender nationaler Rechtsvorschriften oder aufgrund seiner unmittelbaren Wirkung eine Verpflichtung zur Zahlung einer Vergütung an den ausscheidenden Pächter auferlegt wird.

Zur ungerechtfertigten Bereicherung

- 25 Herr Bostock macht geltend, daß die Früchte seiner Arbeit und seiner Investitionen zum Erwerb oder zur Erhöhung der Referenzmenge beigetragen hätten, die dem Verpächter bei Ablauf des Pachtverhältnisses zufalle. Aufgrund dessen müsse der Verpächter, da er ungerechtfertigt bereichert sei, ihm einen Ausgleich zahlen.
- 26 Hierzu genügt die Feststellung, daß sich die Rechtsbeziehungen zwischen Pächter und Verpächter, insbesondere bei Ablauf des Pachtverhältnisses, beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts weiterhin nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats richten. Daher unterliegen die möglichen Folgen einer eventuellen ungerechtfertigten Bereicherung des Verpächters bei Ablauf des Pachtverhältnisses nicht dem Gemeinschaftsrecht.
- 27 Nach alledem verpflichten die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das System der zusätzlichen Abgabe für Milch, das durch die Verordnung Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984, die Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 und die Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 eingeführt worden ist, sowie die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts einen Mitgliedstaat nicht, wegen der einem Verpächter bei Ablauf des Pachtverhältnisses übertragenen Referenzmenge eine Regelung über eine vom Verpächter an den ausscheidenden Pächter zu zahlende Vergütung einzuführen, und verleihen dem Pächter insoweit auch nicht unmittelbar einen Anspruch auf eine solche Vergütung.

Kosten

- 28 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, mit Beschluß vom 14. Oktober 1991 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das System der zusätzlichen Abgabe für Milch, das durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse und die Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 eingeführt worden ist, sowie die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verpflichten einen Mitgliedstaat nicht, wegen der einem Verpächter bei Ablauf des Pachtverhältnisses übertragenen Referenzmenge

eine Regelung über eine vom Verpächter an den ausscheidenden Pächter zu zahlende Vergütung einzuführen, und verleihen dem Pächter insoweit auch nicht unmittelbar einen Anspruch auf eine solche Vergütung.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. März 1994.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

O. Due