

- Umstand, daß die Neuanpflanzung von Weinreben aufgrund einer Handlung der Gemeinschaftsorgane Einschränkungen unterliegt, grundsätzlich nicht als unvereinbar mit der Wahrung des Eigentumsrechts betrachtet werden. Es ist jedoch erforderlich, daß diese Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und daß sie nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet.
6. Das mit der Verordnung Nr. 1162/76 für einen begrenzten Zeitraum verhängte Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben ist durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt, die darin bestehen, den Produktionsüberschuß mit sofortiger Wirkung abzubauen und längerfristig eine Umstrukturierung der europäischen Rebflächen vorzubereiten. Das Verbot tastet daher das Eigentumsrecht nicht in seinem Wesensgehalt an.
7. Ebenso wie das Eigentumsrecht ist das Recht auf freie Berufsausübung weit davon entfernt, uneingeschränkten Vorrang zu genießen; es muß ebenfalls im Hinblick auf die soziale Funktion der geschützten Tätigkeiten gesehen werden.
- Insbesondere ist, da es sich um das durch eine Handlung der Gemeinschaftsorgane verhängte Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben handelt, festzustellen, daß diese Maßnahme in keiner Weise die Aufnahme des Winzerberufes oder dessen freie Ausübung auf Rebflächen, die vorher dem Weinbau gewidmet waren, beeinträchtigt. Da es um Neuanpflanzungen geht, fielen eine etwaige Beschränkung der freien Ausübung des Winzerberufes mit der Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts zusammen.

In der Rechtssache 44/79

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

LISELOTTE HAUER, wohnhaft in Bad Dürkheim,

gegen

LAND RHEINLAND-PFALZ

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 des Rates vom 23. November 1978 im Hinblick auf § 1 des deutschen Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft (Weinwirtschaftsgesetz)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O’Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: F. Capotorti

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Frau Liselotte Hauer ist Eigentümerin eines Grundstücks im Gebiet der Gemeinde Bad Dürkheim.

Die Weinbauwürdigkeit im Sinne des § 1 des Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz — von Grundstücksflächen, die dem Grundstück von Frau Hauer benachbart sind, war Gegenstand verschiedener Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, die am 22. Mai 1975 zu einem

Vergleich führten, durch den sich das Land Rheinland-Pfalz verpflichtete, die Neuanpflanzung von Weinreben auf verschiedenen Parzellen der betroffenen Grundstücke zu genehmigen.

Am 6. Juni 1975 beantragte Frau Hauer ihrerseits die Genehmigung zur Neuanpflanzung von Weinreben auf dem Grundstück, dessen Eigentümerin sie ist.

Diese Genehmigung wurde ihr am 2. Januar 1976 vom Land Rheinland-Pfalz mit der Begründung verweigert, ihr Grundstück sei für den Weinbau im Sinne des § 1 Absatz 2 des Weinwirtschaftsgesetzes ungeeignet.

Gegen diesen Bescheid legte Frau Hauer am 22. Januar 1976 Widerspruch ein.

Der Widerspruch wurde vom Land Rheinland-Pfalz durch Widerspruchsbescheid vom 21. Oktober 1976 mit der Begründung zurückgewiesen, das

Grundstück sei ungeeignet für den Weinbau im Sinne des Weinwirtschaftsgesetzes und darüber hinaus untersage die Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse (ABl. L 135, S. 32) mittlerweile jede Neuanpflanzung von Rebsorten, die für die betreffende Verwaltungseinheit in die Kategorie der Keltertraubensorten eingestuft worden seien.

Gegen diesen Widerspruchsbescheid erhob Frau Hauer am 25. November 1976 Klage vor dem Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße.

Während des Verfahrens erklärte sich das Land Rheinland-Pfalz bereit, die beantragte Genehmigung nach Ablauf des Neuanpflanzungsverbots zu erteilen, welches durch die Verordnung Nr. 1162/76 für die Zeit vom 1. Dezember 1976 bis zum 30. November 1978 ausgesprochen worden war. [Dieser Zeitraum wurde später verlängert, zunächst durch die Verordnung Nr. 2776/78 des Rates vom 23. November 1978 zur zweiten Änderung der Verordnung Nr. 1162/76 (ABl. L 331, S. 1) und durch die Verordnung Nr. 348/79 des Rates vom 5. Februar 1979 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse (ABl. L 54, S. 81) bis zum 30. November 1979 und sodann durch die Verordnung Nr. 2595/79 des Rates vom 22. November 1979 zur Änderung der Verordnung Nr. 348/79 (ABl. L 297, S. 5) bis zum 31. Dezember 1979.] Frau Hauer ihrerseits meinte, daß die Verordnung Nr. 1162/76 nicht auf einen lange vor ihrem Inkrafttreten gestellten Genehmigungsantrag anwendbar sei und daß das Land Rheinland-Pfalz die Genehmigung schon vor diesem Inkrafttreten hätte erteilen müssen. Frau Hauer berief sich ebenfalls auf eine mögliche Unvereinbarkeit der Gemeinschaftsverordnung mit bestimmten Vorschriften

des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere mit Artikel 12 und 14.

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat mit Beschluß seiner Zweiten Kammer vom 14. Dezember 1978 die Entscheidung ausgesetzt und gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag den Gerichtshof ersucht, vorab über folgende Fragen zu entscheiden:

1. Ist die Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 des Rates vom 23. November 1978 dahin auszulegen, daß sich deren Artikel 2 Absatz 1 Geltung auch für solche Anträge auf Genehmigung zur weinbergsmäßigen Neuanpflanzung von Weinreben beimißt, welche bereits vor Inkrafttreten der genannten Verordnung gestellt worden sind?
2. Für den Fall, daß Frage 1 bejaht werden sollte:

Ist Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 dahin auszulegen, daß das darin statuierte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen — von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung geregelten Ausnahmen abgesehen — umfassend, das heißt insbesondere unabhängig von der in § 1 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 des deutschen Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft geregelten Frage der Ungeeignetheit des Bodens, gilt?

Der Beschluß des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße ist am 20. März 1979 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG sind am 23. Mai 1979 von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Generaldirektor ihres Juristischen Dienstes, Herrn Claus-

Dieter Ehlermann, als Bevollmächtigten, unterstützt durch Professor Jochen Abr. Frowein von der Universität Bielefeld, am 30. Mai 1979 vom Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Bernhard Schloh, Berater im Juristischen Dienst, und Herrn Arthur Brautigam, Verwaltungsrat in diesem Dienst, als Bevollmächtigte, und am 11. Juni 1979 von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, unterstützt durch Herrn Hans Hinrich Boie, Oberregierungsrat in demselben Ministerium, schriftliche Erklärungen abgegeben worden.

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

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist der Ansicht, die beiden dem Gerichtshof vorgelegten Fragen seien zu bejahen.

a) Zur ersten Frage

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 enthalte ein umfassendes Verbot der Neuanpflanzung bestimmter Rebsorten. Er betreffe in seinem zweiten Unterabsatz insbesondere auch solche Fälle, in denen eine Neuanpflanzung zwar noch nicht genehmigt, aber bereits beantragt sei. Dies folge aus dem eindeutigen Wortlaut des Verbots, das keine Ausnahme zugunsten schwebender Genehmigungsverfahren vorsehe.

Eine Einschränkung des grundsätzlichen Verbots von Neuanpflanzungen zugunsten schwebender Genehmigungsverfahren hätte, insbesondere im Agrarrecht, einer ausdrücklichen Sonderregelung bedurft.

Eine Übergangsregelung sei in Artikel 4 der Verordnung enthalten; sie betreffe indessen nur jene Fälle, in denen durch die Erteilung von Genehmigungen Rechte bereits erworben worden seien, nicht hingegen das der Genehmigung vorangehende Antragsstadium. Artikel 4 führe im übrigen zu einer Einschränkung dieser bereits erworbenen Rechte, da er anordne, daß ihre Ausübung während des Verbotszeitraums zu ruhen habe. Dies veranschauliche, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber das Anbauverbot möglichst umfassend habe ausgestalten wollen.

Allein diese Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 dürfte mit den Zielen der Verordnung Nr. 1162/76 in Einklang stehen.

Die Erwägungsgründe zu der Verordnung deuteten darauf hin, daß die mit der Verordnung getroffenen Maßnahmen das ausgeprägte Ungleichgewicht auf dem Tafelweinmarkt hätten beseitigen und jegliche Ausweitung der Produktion hätten eindämmen sollen. Um diese Ziele zu erreichen, habe der Gemeinschaftsgesetzgeber das verhängte Anbauebot so umfassend und effizient wie möglich ausgestalten müssen. Deshalb knüpfe der Beginn des Zeitraums für das Genehmigungsverbot an die Erteilung der Genehmigung, nicht jedoch an ihre Beantragung an.

Diese Auslegung von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 stehe mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, in Einklang. Der Schutz einer erworbenen Rechtsposition könne nur

dort geltend gemacht werden, wo sich die Änderung der Rechtslage als „Beeinträchtigung einer gefestigten Position“ darstelle; dies sei aber noch nicht der Fall, wenn der Bürger die Erteilung einer bestimmten Leistung der öffentlichen Verwaltung erst beantragt, aber noch nicht erhalten habe.

Diese Auslegung stehe in Einklang mit der Beurteilung der Rechtslage nach nationalem Verfassungsrecht, das der Gerichtshof ebenfalls heranziehe. Nach nationalem Verfassungsrecht sei der Gesetzgeber grundsätzlich befugt, Recht von einem bestimmten Zeitpunkt an neu zu setzen. Ein Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze — im gegebenen Fall: die den Grundsatz des Vertrauensschutzes mitumfassende Eigentumsgarantie — komme nur in Betracht, wenn für den gewählten Zeitpunkt sachlich einleuchtende Gründe nicht mehr erkennbar seien; dies treffe im vorliegenden Fall offensichtlich nicht zu. Der Bürger könne im Gegenteil nicht unbedingt auf den unveränderten Fortbestand einer geltenden Rechtslage vertrauen. Angesichts der für die Allgemeinheit wichtigen Ziele einer wirtschaftlich sinnvollen Ordnung des Weinmarktes könne die bloße Einleitung des Genehmigungsverfahrens die Eigentümerposition des Betroffenen nicht in einer Weise verstärken, daß für ihn eine Ausnahme von dem vorläufigen Anbaustopp verfassungsrechtlich geboten wäre.

Die erste Frage sei folgendermaßen zu beantworten:

Die Verordnung Nr. 1162/76 in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 ist dahin auszulegen, daß sich deren Artikel 2 Absatz 1 Geltung auch für solche Anträge auf Genehmigung zur weinbergsmäßigen Anpflanzung von Weinreben beimißt, welche bereits vor Inkrafttreten der genannten Verordnung gestellt worden sind.

b) Zur zweiten Frage

Das in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 enthaltene Anbauverbot habe eine umfassende Tragweite: Es sei unabhängig von der Bodenqualität auch auf Flächen anzuwenden, die für die Weinbewirtschaftung geeignet seien.

Allein diese Auslegung entspreche dem Wortlaut der umstrittenen Vorschrift, der keinerlei Einschränkung enthalte, wie auch dem Zweck der Verordnung. Eine einschränkende Auslegung aufgrund höherrangigen Rechts sei im übrigen nicht geboten: Auch bei umfassender Auslegung stehe die fragliche Bestimmung insbesondere mit den Grundrechten des Gemeinschaftsrechts in Einklang.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 sei namentlich mit dem Recht auf Eigentum vereinbar, einem Grundrecht, welches von den Verfassungsordnungen aller Mitgliedstaaten garantiert werde und auch auf Gemeinschaftsebene Verfassungsrang besitze.

Das Anpflanzungsverbot bedeute sicherlich eine Einschränkung der Eigentümerbefugnisse, da es dem Grundeigentümer die Möglichkeit nehme, den Boden als Weinbaufläche zu nutzen; dennoch stelle es keinen unzulässigen Grundrechtsverstoß dar. Die Reichweite dieses Rechts bemesse sich nach seiner sozialen Funktion. Der Gehalt und die Nutzung des Eigentums stünden unter dem Vorbehalt von Einschränkungen, die aufgrund übergeordneter öffentlicher Interessen und des Allgemeinwohls von jedem Eigentümer hingenommen werden müßten.

Durch die umstrittene Maßnahme werde das Eigentumsrecht nicht „in seinem Wesen“ angetastet: Sie beschränke die Verfügungsbefugnis des Eigentümers in lediglich einer von vielen denkbaren Nutzungsmöglichkeiten; sie sei zudem zeitlich begrenzt.

Das durch Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 verhängte Anbauverbot sei aufgrund übergeordneter öffentlicher Interessen geboten. Die Maßnahme sei zur Abwendung einer akuten Notlage auf dem gemeinsamen Agrarmarkt ergriffen worden; sie sei daher im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes „durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt“. Während der letzten Jahre hätten sich erhebliche Überschüsse an Tafelwein gebildet. Die Ursache für die Steigerung der Erzeugung habe insbesondere in der Ausdehnung der Anbauflächen durch Neuanpflanzungen in den Ebenen gelegen. Das Überangebot habe zu einem Preisverfall und zu schweren Marktstörungen geführt; diese Entwicklung habe nicht nur die agrarpolitischen Ziele der gemeinsamen Weinmarktordnung (Marktstabilisierung, Existenz- und Einkommenssicherung der Erzeuger), sondern auch weitere dem Allgemeinwohl dienende Ziele des EWG-Vertrages (freier Warenverkehr, politischer und sozialer Frieden in der Gemeinschaft) gefährdet. Der Schutz dieser Ziele habe eine Einschränkung der Eigentümerbefugnisse gerechtfertigt.

Eine derart einschneidende Maßnahme sei zur Verfolgung dieser Ziele unerlässlich gewesen; der eingetretenen Entwicklung habe man nicht durch andere, den einzelnen weniger belastende Mittel entgegenwirken können. Die Weinproduktion habe durch unmittelbare Beschränkungen der Erzeugung (Anbauverbot, Prämien für die Umstellung von Rebflächen auf andere Kulturen), durch marktordnende Maßnahmen (vorbeugende Destillation, Ausdehnung der privaten Lagerhaltung auf Traubenmost) sowie durch Qualitätsverbesserungsmaßnahmen verringert werden sollen. Das Anbauverbot sei nur Teil eines Systems ineinandergreifender und aufeinander abge-

stimmter Maßnahmen gewesen, die in ihrer Wirksamkeit eng miteinander verknüpft gewesen seien.

Die umstrittene Anbaubeschränkung habe keine übermäßige Belastung für die betroffenen Produzenten dargestellt: Ihre Anwendung sei befristet gewesen, und sie sei im Interesse der betroffenen Wirtschaftskreise ergriffen worden.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 sei ferner mit dem Grundrecht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit vereinbar, das im Gemeinschaftsrecht in zwei Ausprägungen anerkannt sei: als Freiheit, eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, und als Freiheit, diese Tätigkeit ungehindert auszuüben.

Soweit die umstrittene Anbaubeschränkung die zweite Ausprägung berühre, stelle sie keinen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit dar. Dieses sei kein absolutes, jeder Beschränkung verschlossenes Individualrecht; es stehe ebenfalls in einer Sozialbindung. Die umstrittene Regelung gehe nicht über das erforderliche Maß hinaus und stelle im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes ein notwendiges und gleichzeitig angemessenes Mittel zur Erreichung zulässiger Ziele dar. Die Gründe für die Einschränkungen der Eigentumsgarantie gelten auch für die damit einhergehenden Einschränkungen im Bereich der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei berücksichtigt: Das Grundrecht sei lediglich in seiner Ausprägung als Freiheit der Berufsausübung eingeschränkt, und ein Eingriff in die Freiheit der Berufswahl sei vermieden worden.

Auch nach nationalem Verfassungsrecht sei eine Anbaubeschränkung, wie sie Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 enthalte, zulässig. Sie sei insbesondere mit dem in Artikel 14 des

Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland gewährleistet Grundrecht des Eigentums vereinbar.

Nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 würden der Inhalt und die Schranken des Eigentumsrechts durch die Gesetze bestimmt; eine derartige Regelung müsse durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen. Die Einschränkung der Eigentümerbefugnisse müsse zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und notwendig sein, und sie dürfe nicht übermäßig belastend sein.

Diesen Maßstäben werde die im Ausgangsverfahren angegriffene Regelung gerecht.

Ihr Ziel verdeutliche, daß sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen gerechtfertigt sei. Sie sei unumgänglich gewesen und habe ein geeignetes Mittel dargestellt. Sie erscheine auch nicht unverhältnismäßig; hierfür sei zu beachten, daß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung diejenigen Neuanpflanzungen vom Anbaustopp ausnehme, die im Rahmen der betrieblichen Einzelförderung von Weinbaubetrieben vorgenommen würden, denen Investitionshilfe zuteil werde.

Der vorläufige Anbaustopp sei auch mit dem Grundrecht der freien Berufswahl nach Artikel 12 des Grundgesetzes vereinbar.

Die Freiheit der Berufsausübung unterliege nach Artikel 12 Absatz 1 Satz 2 der Regelung durch den Gesetzgeber. Diese Regelungsbefugnis sei an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. In der Bestimmung wirtschaftspolitischer Ziele und der zu ihrer Verfolgung geeigneten Maßnahmen lasse das Grundgesetz dem Gesetzgeber einen gewissen Beurteilungs- und Handlungsspielraum. Sein Eingriff müsse mit sachgerechten und vernünftigen Erwägungen des Gemein-

wohls begründet werden. Diese Maßnahmen müßten im Rahmen einer Gesamt abwägung die Grenze der Zumutbarkeit wahren. Ein Neuanpflanzungsverbot komme sicherlich der höchsten denkbaren Stufe der Einschränkung nach Artikel 12 des Grundgesetzes nahe; dennoch schließe es nicht jede Zugangsmöglichkeit zu dem Beruf aus und sei auch nicht für einen unabsehbaren Zeitraum vorgesehen. Bei einer Gesamtbetrachtung müsse berücksichtigt werden, daß der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zur Überbrückung eines akuten Notstands die Möglichkeit umfasse, Ad-hoc-Lösungen vorübergehenden Charakters zu schaffen, um Zeit zu gewinnen, langfristige strukturelle Lösungen zu erarbeiten. Eine angemessene befristete Anbaustoppregelung unter gleichzeitiger Arbeit an einem umfassenden Aktionsprogramm erscheine demnach auf alle Fälle zulässig. Die zweite Frage sei wie folgt zu beantworten:

Das in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 statuierte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen gilt — von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung geregelten Ausnahmen abgesehen — umfassend, ohne daß es auf die Bodenqualität ankommt.

Der *Rat* trägt nach Darstellung der innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Probleme des Ausgangsverfahrens und nach der Schilderung der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 1162/76 im wesentlichen folgendes vor:

a) Zur ersten Frage

Die Verordnung Nr. 1162/76 sei auch auf Genehmigungsanträge anzuwenden, die vor ihrem Inkrafttreten gestellt worden seien. Diese Feststellung ergebe sich eindeutig aus Artikel 2 Absatz 1 Satz 1,

nach dem vom 1. Dezember 1976 bis zum 30. November 1978 jede Neuanpflanzung untersagt sei. Im übrigen bestimme Satz 2, daß die Mitgliedstaaten mit Inkrafttreten der betreffenden Verordnung am 27. Mai 1976 keine Genehmigungen für Neuanpflanzungen mehr erteilten. Durch Artikel 4 werde schließlich die Geltungsdauer der am Tag des Inkrafttretens der Verordnung aufgrund der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften erworbenen Bepflanzungs- oder Wiederbepflanzungsrechte um zwei Jahre verlängert.

Das Verbot des Artikels 2 Absatz 1 Satz 1, das also auch bereits vor Inkrafttreten der Verordnung bestehende individuelle Neuanpflanzungsrechte umfasse, gelte um so mehr in den Fällen, in denen die zuständigen nationalen Behörden noch keine Genehmigung erteilt hätten, wenngleich der betreffende Antrag bereits vor Inkrafttreten der Verordnung gestellt worden sei.

b) Zur zweiten Frage

Diese Frage sei ebenfalls zu bejahen.

Ziel der Verordnung Nr. 1162/76 sei es, die Erzeugung von Tafelweinen durch eine Verhinderung der Zunahme des Weinbaupotentials einzuschränken. Würde das betreffende Verbot nur für ungeeignet erscheinende Böden gelten, so würde daher seine Wirksamkeit weitgehend in Frage gestellt.

Diese Auslegung werde durch Artikel 2 Absatz 1 Satz 1 bestätigt, in dem ganz allgemein vom Verbot jeder Neuanpflanzung von Rebsorten, die in die Kategorie der Keltertraubensorten eingestuft worden seien, die Rede sei, unabhängig davon, ob die Böden für den Weinbau geeignet seien. Dafür spreche außerdem die beschränkende Liste der Ausnahmen vom Grundsatz des vollständigen Verbots, die in Artikel 2 Absatz 2 enthalten sei.

c) Zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 1162/76

Da das Verwaltungsgericht in seinem Vorlagebeschluß deutlich darauf hingewiesen habe, daß die Verordnung Nr. 1162/76 in der Auslegung, die der Rat für richtig halte, für deutsche Gerichte unanwendbar sei, weil sie mit Grundrechten des Grundgesetzes kollidiere, sei es zweckdienlich, auch zu der Frage ihrer Gültigkeit Stellung zu nehmen.

Vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus erscheine die Lage klar: Die Verordnung sei von den einzelstaatlichen Behörden einschließlich der Gerichte jedes Mitgliedstaats so lange anzuwenden, bis der Gerichtshof sie für ungültig (Artikel 177 EWG-Vertrag) oder für nichtig (Artikel 174 EWG-Vertrag) erklärt habe.

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei hinsichtlich der Garantie der Grundrechte daran zu erinnern, daß es in der Gemeinschaftsrechtsordnung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes berechtigt erscheine, für das Eigentumsrecht und die Freiheit des Handels, der Arbeit und anderer Berufstätigkeiten bestimmte Begrenzungen vorzubehalten, die durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt seien, solange diese Rechte nicht in ihrem Wesen angetastet würden. Das Eigentumsrecht und die Handelsfreiheit seien also in der Rechtsordnung der Gemeinschaft grundsätzlich geschützt; ihre Ausübung könne jedoch im Hinblick auf das allgemeine Wohl und die Verfolgung der Ziele der Gemeinschaft eingeschränkt werden, soweit die betreffenden Rechte dadurch nicht inhaltslos würden.

Im vorliegenden Fall erscheine die vorübergehende Einschränkung der freien Berufsausübung des Winzers und des Eigentumsrechts durch die Verordnung

Nr. 1162/76 unter Berücksichtigung ihres Zieles als sehr begrenzt. Der Kern dieser Rechte sei in diesem Fall nicht beeinträchtigt.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland räume in den Artikeln 12 und 14 ebenfalls den Grundsatz ein, daß diese Rechte Einschränkungen unterlägen, die im öffentlichen Interesse geboten sein könnten. Hierzu sei gleichfalls festzustellen, daß die Gemeinschaftsregelung keine Grundrechte in ihrem Kern verletze.

Es müsse außerdem berücksichtigt werden, daß die umstrittene Maßnahme eine durch ein plötzliches erhebliches Marktungleichgewicht notwendig gewordene Schutzmaßnahme sei, die bis zum Erlaß endgültiger Strukturmaßnahmen die Bildung struktureller Überschüsse verhindern solle.

d) Die dem Gerichtshof gestellten Fragen seien wie folgt zu beantworten:

- Das Verbot des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 betrifft auch Genehmigungsanträge, die bei den einzelstaatlichen Behörden bereits vor Inkrafttreten der genannten Verordnung eingereicht worden waren, über die die Behörden zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht entschieden hatten.
- Dieses Verbot betrifft alle Böden unabhängig davon, inwieweit sie sich für den Weinbau eignen.
- Die Verordnung Nr. 1162/76, deren Gültigkeit sich unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte nicht bestreiten läßt, ist von den einzelstaatlichen Behörden einschließlich der Gerichte jedes Mitgliedstaats anzuwenden, solange der Gerichtshof nicht deren Ungültigkeit feststellt.

Die *Kommission* trägt im wesentlichen folgendes zu den im Ausgangsverfahren

aufgeworfenen Fragen der Auslegung und der Gültigkeit vor:

a) *Zur ersten Frage*

Es ergebe sich eindeutig aus der Fassung und dem Zweck der Verordnung Nr. 1162/76, daß diese auch auf laufende Verwaltungsverfahren anzuwenden sei.

Gemäß Artikel 6 sei die Verordnung am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft getreten. Sie enthalte keine Regelung, wonach vorher gestellte Anträge anders zu behandeln seien, als es in Artikel 2 der Verordnung niedergelegt sei. Artikel 4 enthalte für erworbene Rechte eine ausdrückliche Aussetzungsbestimmung, ohne laufende Verwaltungsverfahren zu erwähnen; daraus folge, daß die Verbotsbestimmung hinsichtlich der Erteilung von neuen Genehmigungen gemäß Artikel 2 der Verordnung auf laufende Verwaltungsverfahren anwendbar sein solle.

Wie in ihren Erwägungsgründen dargestellt, sei es Zweck der Verordnung gewesen, einen akuten Mißstand zu beseitigen, der zu einem Ungleichgewicht auf dem Weinmarkt geführt habe. In dieser Hinsicht habe nur eine umfassende Wirkung des Verbots unabhängig von schon erworbenen Rechten oder von laufenden Verwaltungsverfahren Sinn gehabt.

Für diese Auslegung spreche auch die Tatsache, daß es sich bei dem Anbauverbot um eine zeitlich befristete Maßnahme handele. Derartige zeitlich befristete Maßnahmen seien typischerweise Eingriffe in die Marktverhältnisse, die während ihrer Geltung möglichst umfassend wirken sollten.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 — in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 inzwischen kodifiziert durch die Verordnung Nr. 348/79 — sei

folglich auf Anträge auf Genehmigung zur Neuanpflanzung von Weinreben anzuwenden gewesen, die vor Inkrafttreten der Verordnung gestellt worden seien.

b) Zur zweiten Frage

Aus dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1162/76 in der Fassung der Verordnung Nr. 348/79 ergebe sich, daß sie unabhängig von den Voraussetzungen gelte, nach denen nach nationalem Weinrecht Anbaurechte erworben würden. Dies zeige Artikel 4, der nach nationalem Recht erworbene Rechte in ihrer Ausübung aussetze. Im übrigen folge dies aus der Selbständigkeit des Gemeinschaftsrechts, das nur dann auf Voraussetzungen des nationalen Rechts verweise, wenn das in seinen Bestimmungen ausdrücklich zum Ausdruck komme.

c) Zur Gültigkeit des befristeten Anbauverbots

— Kein allgemeiner Rechtsgrundsatz sehe vor, daß der Antragsteller in einem laufenden Verwaltungsverfahren gegen eine Verschlechterung seiner Rechtsposition geschützt werde. Soweit nichts anderes bestimmt sei, seien Änderungsgesetze auf die künftigen Auswirkungen von Sachverhalten anzuwenden, die unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden seien; dieser Grundsatz gelte ebenfalls für laufende Verwaltungsverfahren.

— Die Klägerin des Ausgangsverfahrens habe im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1162/76 nach dem deutschen Weinrecht kein Recht zur Anpflanzung von Weinreben besessen; sie könne sich daher nicht auf den Schutz eines wohl erworbenen Rechts berufen.

— Die Rechtsprechung sowohl des Gerichtshofes als auch des Bundesverfassungsgerichts zeige, daß ein allgemeiner

Grundsatz des Vertrauensschutzes des Inhalts, daß jedermann auf das Fortbestehen der für ihn günstigen Rechtslage vertrauen könne und in diesem Vertrauen geschützt werde, nicht bestehe.

— Eine Regelung, die den Anbau von Wein untersage, schränke sicherlich die Ausübung des Eigentumsrechts an dem betreffenden Grundstück ein. Es erscheine jedoch berechtigt, daß die Gemeinschaftsrechtsordnung für Rechte wie das Eigentumsrecht bestimmte Begrenzungen vorbehalte, die durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt seien, solange diese Rechte nicht in ihrem Wesen angetastet würden. Produktionsbeschränkungen für die Agrarwirtschaft aus Gründen des Allgemeininteresses gehörten zu den in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften bekannten Maßnahmen, durch die das Eigentumsrecht im öffentlichen Interesse beschränkt werde. Eine derartige Beschränkung sei gemeinschaftsrechtlich durch den EWG-Vertrag zugelassen: Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c dieses Vertrages lege als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik die Stabilisierung der Märkte fest; Artikel 43 Absatz 2 ermächtige den Rat, zu diesem Zweck Verordnungen zu erlassen, die nach Artikel 40 Absatz 3 alle erforderlichen Maßnahmen einschließen könnten. Zu diesen Maßnahmen gehöre ein befristetes Neuanbauverbot, wie es in Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung Nr. 816/70 des Rates vom 28. April 1970 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 99, S. 1) vorgesehen sei, auf den sich die Verordnung Nr. 1162/76 ausdrücklich stütze. Im übrigen stelle ein befristetes Neuanpflanzungsverbot eine erforderliche Maßnahme dar, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachte, wie die Entwicklung des Weinmarktes im Laufe der letzten Jahre

zeige. Das Verbot treffe die Grundeigentümer auch nicht in unzumutbarer Weise. Es sei daher als eine zulässige Beschränkung des Eigentumsrechts anzusehen.

— Hinsichtlich des deutschen Verfassungsrechts sei festzuhalten, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. Februar 1967 die Neuanbaubeschränkungen des deutschen Weinwirtschaftsgesetzes als eine zulässige gesetzliche Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums gemäß Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes angesehen habe. Die Einschränkung der Eigentümerbefugnisse müsse, so das Bundesverfassungsgericht, zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und notwendig sein; sie dürfe nicht übermäßig belastend und deshalb unzumutbar sein. Der wesentliche Unterschied der Anbaubeschränkungen nach deutschem Recht zu denen der Verordnung Nr. 1162/76 bestehe darin, daß nach dem Weinwirtschaftsgesetz eine Genehmigung zum Neuanbau nur versagt werden dürfe, wenn das Grundstück für die Erzeugung von Wein objektiv ungeeignet sei. Das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Übermaßverbot, welches möglicherweise gegen die Gemeinschaftsregelung ins Feld geführt werden könne, müsse auf das vom Gesetzgeber ausdrücklich formulierte Ziel bezogen werden. Die Gemeinschaftsregelung habe im Gegensatz zum Weinwirtschaftsgesetz zum Ziel gehabt, für eine befristete Zeit den Neuanbau von Wein weitgehend zu verhindern. Unter Berücksichtigung dieses Ziels könne eine Verletzung des Übermaßverbots nicht vorliegen, wenn ein Verbot des Neuanbaus insgesamt zur Erreichung der Herstellung des Marktgleichgewichts auf dem Weissektor als erforderlich angesehen werden könne. Eine befristete Anbaubeschränkung für Wein auf Grundstücken, die bisher nicht

für den Weinbau verwendet worden seien, müsse nach den vom Bundesverfassungsgericht angelegten Kriterien als eine zulässige Beschränkung des Eigentums angesehen werden, wenn sie aus übergeordneten Interessen wirtschaftlicher Art geboten sei. Beschränkungen des Bodennutzungsrechts würden nach deutschem Recht nicht in jedem Fall einer Enteignung gleichgestellt; ein auf drei Jahre befristetes Verbot des Neuanbaus auf bisher für den Weinanbau nicht genutzten Grundstücken stelle keinen Eingriff in das Grundrecht des Eigentums dar.

— Auch das Grundrecht der freien Berufsausübung unterliege Einschränkungen: Vernünftige Gründe des Gemeinwohls könnten eine beschränkende Regelung rechtfertigen. Die Gründe, die im Rahmen des Eigentumsschutzes erörtert worden seien, müßten dazu führen, daß eine Einschränkung des Rechts der Berufsfreiheit durch eine Ausübungsregelung als zulässig anzusehen sei. Auch das Bundesverfassungsgericht müßte unter Zugrundelegung von Artikel 12 des Grundgesetzes anerkennen, daß eine Neuanbaubeschränkung, die lediglich die Erweiterung der bisherigen Ausübung des Winzerberufs auf neue Grundstücke einschränke, durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden könne.

d) Die dem Gerichtshof gestellten Fragen seien wie folgt zu beantworten:

— Die Verordnung Nr. 1162/76, jetzt in der Fassung der Verordnung Nr. 348/79, ist dahin auszulegen, daß Artikel 2 Absatz 1 auch auf Anträge anzuwenden ist, die vor Inkrafttreten der Verordnung gestellt worden sind.

— Das Neuanbauverbot gilt unabhängig von Vorschriften des nationalen Rechts.

— Das Verfahren hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Neuanbauverbots in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1162/76 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 348/79 beeinträchtigen könnte.

III — Mündliche Verhandlung

Frau Liselotte Hauer, vertreten durch Rechtsanwalt Herbert Drews, Zweibrücken, das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch Herrn Josef Koy, Ministerialrat im Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Martin Seidel, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Herren Bernhard Schloh und Arthur Brautigam, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Professor Jochen Abr. Frowein, Herrn Claus-Dieter Ehlermann und den Sachverständigen Alfred Reichardt, Hauptverwaltungsrat bei der Generaldirektion Landwirtschaft, haben in der Sitzung vom 11. Oktober 1979 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Frau Hauer hat hierbei unter anderem hervorgehoben, daß im Ausgangsstreit das Land Rheinland-Pfalz, nachdem es den Widerspruch gegen die Verweigerung der Neuanbaugenehmigung — rechtswidrig — zurückgewiesen habe, im Laufe des Verfahrens seine Absicht bekundet habe, die beantragte Genehmigung zu erteilen, daß es hieran aber durch die Verordnung Nr. 1162/76 gehindert worden sei. Im übrigen müsse unterschieden werden zwischen einem Genehmigungsverbot und einem Neuanbauverbot; nur dieses letztere habe Auswirkungen auf den Markt. Die Verordnung Nr. 1162/76 verletze dadurch, daß sie den Mitgliedstaaten verbiete, eine Neuanbaugenehmigung zu erteilen, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Da schließlich die Verordnung neue Möglichkeiten vorsehe, die Geltungsdauer des Verbots zu verlängern, führe sie in Wirklichkeit keine vorübergehende Regelung ein.

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. November 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 14. Dezember 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 20. März 1979, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Vorabentscheidungsfragen nach der Auslegung 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) in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 des Rates vom 23. November 1978 (ABl. L 333, S. 1) vorgelegt.

- 2 Ausweislich der Akten beantragte die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 6. Juni 1975 bei der zuständigen Verwaltungsbehörde des Landes Rheinland-Pfalz die Genehmigung zur Anpflanzung von Weinreben auf einem Grundstück in der Gemarkung Bad Dürkheim, dessen Eigentümerin sie ist. Die Genehmigung wurde ihr ursprünglich deshalb verweigert, weil das betreffende Grundstück nach den einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften, dem Weinwirtschaftsgesetz vom 10. März 1977, als für den Weinbau ungeeignet angesehen wurde. Gegen diesen Bescheid legte die Betroffene am 22. Januar 1976 Widerspruch ein. Während dieser Widerspruch noch vor der zuständigen Verwaltungsbehörde anhängig war, erging die Verordnung Nr. 1162/76 vom 17. Mai 1976, deren Artikel 2 jede Neuanpflanzung von Weinreben für einen Zeitraum von drei Jahren untersagt. Am 21. Oktober 1976 wies die Verwaltung den Widerspruch zurück, sie führte hierfür zwei Gründe an: einmal die Ungeeignetheit des Grundstücks und zum anderen das sich aus der erwähnten Gemeinschaftsverordnung ergebende Neuanpflanzungsverbot.
- 3 Nachdem die Betroffene vor dem Verwaltungsgericht Klage erhoben hatte, erkannte die Verwaltung aufgrund von Sachverständigengutachten über in derselben Gewanne geerntete Weintrauben und mit Rücksicht auf einen mit verschiedenen anderen Eigentümern von Grundstücken, die demjenigen der Klägerin benachbart sind, geschlossenen Vergleich an, daß das Grundstück der Klägerin nach den Mindestnormen der nationalen Rechtsvorschriften als für den Weinbau geeignet anzusehen sei. Die Verwaltung erklärte sich demgemäß bereit, die Genehmigung mit Ablauf des durch die Gemeinschaftsbestimmungen auferlegten Neuanpflanzungsverbotes zu erteilen. Der Streit zwischen den Parteien bezieht sich also nur noch auf Fragen des Gemeinschaftsrechts.
- 4 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist ihrerseits der Ansicht, die beantragte Genehmigung hätte ihr erteilt werden müssen, weil die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1162/76 nicht auf einen lange vor ihrem Inkrafttreten eingereichten Antrag anwendbar seien. Aber auch wenn man die Anwendbarkeit der Verordnung auf vor ihrem Inkrafttreten eingereichte Anträge unterstelle, so könnten ihr die Bestimmungen der Verordnung doch nicht entgegengehalten werden, da sie ihr Eigentumsrecht und das Recht auf freie Ausübung ihres Berufes verletzen, die durch Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland garantiert seien.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat im Hinblick auf die Entscheidung dieses Rechtsstreits zwei Fragen gestellt, die wie folgt lauten:

1. Ist die Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 des Rates vom 23. November 1978 dahin auszulegen, daß sich deren Artikel 2 Absatz 1 Geltung auch für solche Anträge auf Genehmigung zur weinbergsmäßigen Neuanpflanzung von Weinreben beimißt, welche bereits vor Inkrafttreten der genannten Verordnung gestellt worden sind?

2. Für den Fall, daß Frage 1 bejaht werden sollte:

Ist Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 dahin auszulegen, daß das darin statuierte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen — von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung geregelten Ausnahmen abgesehen — umfassend, das heißt insbesondere unabhängig von der in § 1 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 des deutschen Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft geregelten Frage der Ungeeignetheit des Bodens, gilt?

Zur ersten Frage (zeitliche Geltung der Verordnung Nr. 1162/76)

- 6 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht in diesem Zusammenhang geltend, ihr Antrag, den sie bereits am 6. Juni 1975 bei der zuständigen Verwaltungsbehörde eingereicht habe, hätte normalerweise vor dem Inkrafttreten der Gemeinschaftsverordnung zu ihren Gunsten beschieden werden müssen, wenn das administrative Verfahren ordnungsgemäß abgelaufen wäre und die Verwaltung unverzüglich anerkannt hätte, daß ihr Grundstück nach den Anforderungen des deutschen Gesetzes für den Weinbau geeignet sei. Dieser Sachlage sei bei Beurteilung der zeitlichen Geltung der Gemeinschaftsverordnung Rechnung zu tragen, vor allem auch, weil sich die Anlage der betreffenden Rebfläche in Anbetracht des Zeitraums, der zwischen der Bepflanzung derartiger Flächen und den ersten Erträgen liege, nicht spürbar auf die Marktverhältnisse ausgewirkt hätte.
- 7 Dem Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens kann nicht zugestimmt werden. Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1162/76 bestimmt ausdrücklich, daß die Mitgliedstaaten „mit Inkrafttreten dieser Verordnung“ keine Genehmigungen für Neuanpflanzungen mehr erteilen. Mit der Bezugnahme auf die Genehmigungshandlung schließt diese Bestimmung die Berücksichtigung des Zeitpunkts, zu dem ein Antrag eingereicht worden ist, aus. Sie bezeugt die Absicht, der Verordnung sofortige Wirkung zu verschaffen, um so mehr als sogar die Ausübung der vor dem

Inkrafttreten der Verordnung erworbenen Bepflanzungs- oder Wiederbepflanzungsrechte während des Verbotszeitraums aufgrund von Artikel 4 der Verordnung ausgesetzt wird.

- 8 Wie es in der sechsten Begründungserwägung der Präambel in bezug auf diese letztgenannte Bestimmung heißt, ist das Neuanpflanzungsverbot durch ein „unbestreitbares öffentliches Interesse“ geboten; dieses besteht darin, die Ausweitung der Weinüberproduktion in der Gemeinschaft einzudämmen, das Marktgleichgewicht wiederherzustellen und der Bildung struktureller Überschüsse entgegenzuwirken. Die Verordnung Nr. 1162/76 zielt also auf einen sofortigen Stopp der Ausdehnung der bestehenden Rebflächen ab. Daher kann für einen vor ihrem Inkrafttreten eingereichten Antrag keine Ausnahme zugelassen werden.
- 9 Sonach ist auf die erste Frage zu antworten, daß die Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 vom 23. November 1978 dahin auszulegen ist, daß ihr Artikel 2 Absatz 1 auch für solche Anträge auf Genehmigung zur Neuanpflanzung von Weinreben gilt, die vor Inkrafttreten der erstgenannten Verordnung gestellt worden sind.

Zur zweiten Frage (materielle Tragweite der Verordnung Nr. 1162/76)

- 10 Mit seiner zweiten Frage ersucht das Verwaltungsgericht den Gerichtshof um Entscheidung darüber, ob das in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 statuierte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen umfassend, das heißt auch für solche Lagen gilt, die nach den Kriterien nationaler Rechtsvorschriften als geeignet für den Weinbau angesehen werden.
- 11 In dieser Beziehung ist der Text der Verordnung eindeutig: Artikel 2 untersagt „jede Neuanpflanzung“, ohne in bezug auf die Beschaffenheit der betreffenden Böden zu unterscheiden. Sowohl nach dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1162/76 als auch nach den darin bezeichneten Zielen soll das Verbot die Neuanpflanzungen unabhängig von der Art der Böden und deren Einstufung nach nationalem Recht erfassen. Wie sich namentlich aus der zweiten Begründungserwägung ihrer Präambel ergibt, zielt die Verordnung

darauf ab, die Überproduktion der europäischen Weinwirtschaft zu beenden und sowohl kurz- als auch langfristig das Marktgleichgewicht wiederherzustellen. Nur Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung läßt einige Ausnahmen von dem in Absatz 1 dieses Artikels aufgestellten allgemeinen Verbot zu; es ist aber unstrittig, daß keine dieser Ausnahmen im vorliegenden Fall eingreift.

- 12 Auf die zweite Frage ist demnach zu antworten, daß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 dahin auszulegen ist, daß das darin statuierte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen — von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung geregelten Ausnahmen abgesehen — umfassend, das heißt insbesondere unabhängig von der Frage gilt, ob ein Grundstück nach den Vorschriften eines nationalen Gesetzes für den Weinbau geeignet ist.

Zur Frage der Grundrechtsgarantie in der Gemeinschaftsrechtsordnung

- 13 Das Verwaltungsgericht vertritt in seinem Vorlagebeschluß die Ansicht, falls die Verordnung Nr. 1162/76 dahin auszulegen sei, daß sie ein allgemeines, auch die für den Weinbau geeigneten Böden umfassendes Verbot aufstelle, müsse die betreffende Bestimmung in der Bundesrepublik Deutschland gegebenenfalls als unanwendbar betrachtet werden, da Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit den durch Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes garantierten Grundrechten des Eigentums und der freien Berufsausübung bestünden.
- 14 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Dezember 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125) ausgeführt hat, kann die Frage einer etwaigen Verletzung der Grundrechte durch eine Handlung der Gemeinschaftsorgane nicht anders als im Rahmen des Gemeinschaftsrechts selbst beurteilt werden. Die Aufstellung besonderer, von der Gesetzgebung oder der Verfassungsordnung eines bestimmten Mitgliedstaats abhängiger Beurteilungskriterien würde die materielle Einheit und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen und hätte daher unausweichlich die Zerstörung der Einheit des Gemeinsamen Marktes und eine Gefährdung des Zusammenhalts der Gemeinschaft zur Folge.
- 15 Der Gerichtshof hat in dem erwähnten Urteil und später in seinem Urteil vom 14. Mai 1974 (*Nold*, Slg. 1974, 491) außerdem hervorgehoben, daß die

Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, die der Gerichtshof zu wahren hat. Bei der Gewährleistung dieser Rechte hat der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen, so daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als Rechts anerkannt werden können, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten geschützten Grundrechten. Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind. Diese Auffassung ist später in der Gemeinsamen Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 anerkannt worden, die — nach einer Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes — zum einen auf die durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten garantierten Rechte und zum anderen auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 verweist (ABl. 1977, C 103, S. 1).

- 16 Unter diesen Umständen sind die vom Verwaltungsgericht geäußerten Zweifel an der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1162/76 mit den Vorschriften über den Grundrechtsschutz so zu verstehen, daß damit die Gültigkeit der Verordnung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht in Frage gestellt wird. Hierbei ist zwischen einer etwaigen Verletzung des Eigentumsrechts und einer etwaigen Einschränkung der Berufsfreiheit zu unterscheiden.

Zur Frage des Eigentumsrechts

- 17 Das Eigentumsrecht wird in der Gemeinschaftsrechtsordnung gemäß den gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten gewährleistet, die sich auch im Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention widerspiegeln.
- 18 Artikel 1 dieses Protokolls bestimmt:

„Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.“

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“

- 19 Nach einer Bekräftigung der Achtung des Eigentums werden in dieser Vorschrift zwei Formen einer möglichen Beeinträchtigung der Eigentümerrechte in Betracht gezogen, je nachdem, ob die Beeinträchtigung darauf gerichtet ist, dem Eigentümer sein Recht zu entziehen, oder ob sie bezweckt, dessen Ausübung zu beschränken. Im vorliegenden Fall kann das Neuanpflanzungsverbot unbestreitbar nicht als eine Maßnahme zur Entziehung des Eigentums angesehen werden, da es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen. Dagegen unterliegt es keinem Zweifel, daß das Verbot die Benutzung des Eigentums einschränkt. Hierzu enthält Artikel 1 Absatz 2 des Protokolls insofern einen wichtigen Hinweis, als er dem Staat das Recht einräumt, „diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse . . . für erforderlich hält“. Das Protokoll läßt also Einschränkungen der Benutzung des Eigentums grundsätzlich zu, beschränkt diese aber auf das von den Staaten im Hinblick auf den Schutz des „Allgemeininteresses“ für „erforderlich“ gehaltene Maß. Diese Bestimmung erlaubt indessen noch keine hinreichend genaue Antwort auf die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage.
- 20 Für die Beantwortung dieser Frage müssen auch die Hinweise beachtet werden, die den Verfassungsnormen und der Verfassungspraxis der neun Mitgliedstaaten zu entnehmen sind. Hierzu ist als erstes festzustellen, daß es dem Gesetzgeber nach diesen Normen und der erwähnten Praxis gestattet ist, die Benutzung des Privateigentums im Allgemeininteresse zu regeln. Zu diesem Zweck verweisen einige Verfassungen auf die immanenten Eigentumsbindungen (Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 des deutschen Grundgesetzes), auf die soziale Funktion des Eigentums (Artikel 42 Absatz 2 der italienischen Verfassung), auf die Abhängigkeit seines Gebrauchs von den Erfordernissen des Gemeinwohls (Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 des deutschen Grundgesetzes und Artikel 43.2.2 der irischen Verfassung) und auf die soziale Gerechtigkeit (Artikel 43.2.1 der irischen Verfassung). In sämtlichen Mitgliedstaaten haben zahlreiche Gesetzgebungsakte dieser sozialen Funktion des Eigentumsrechts konkreten Ausdruck verliehen. So gibt es in allen Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft, des Wasserrechts,

des Umweltschutzes, der Raumordnung und des Städtebaus, die die Benutzung des Grundeigentums — zuweilen erheblich — einschränken.

- 21 Insbesondere bestehen in allen Weinbauländern der Gemeinschaft zwar unterschiedlich strenge, aber zwingende Rechtsvorschriften in bezug auf die Anpflanzung von Weinreben, die Auswahl der Rebsorten und die Anbaumethoden. In keinem der betreffenden Länder werden diese Vorschriften grundsätzlich als unvereinbar mit der Wahrung des Eigentumsrechts betrachtet.
- 22 Daher kann in Anbetracht der gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten und einer ständigen Gesetzgebungspraxis auf den verschiedensten Gebieten der Umstand, daß die Neuanpflanzung von Weinreben aufgrund der Verordnung Nr. 1162/76 Einschränkungen unterliegt, grundsätzlich nicht beanstandet werden. Hierbei handelt es sich um eine in der Verfassungsordnung sämtlicher Mitgliedstaaten vorkommende und in gleicher oder ähnlicher Form als rechtmäßig anerkannte Art der Einschränkung.
- 23 Mit dieser Feststellung ist das vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Problem jedoch noch nicht erschöpfend behandelt. Auch wenn der Gemeinschaft nicht grundsätzlich die Möglichkeit abgesprochen werden kann, die Ausübung des Eigentumsrechts im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation und aus strukturpolitischen Gründen zu beschränken, so ist doch noch zu prüfen, ob die in der umstrittenen Regelung enthaltenen Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und ob sie nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet. Diesen Vorwurf erhebt die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Tat. Sie ist der Ansicht, der Gesetzgeber dürfe nur aus Gründen einer Qualitätspolitik die Benutzung des Weinbaueigentums einschränken; sie besitze daher ein unverletzliches Recht, da die weinbauliche Eignung ihres Grundstücks anerkannt sei. Somit ist zu prüfen, welchen Zweck die umstrittene Verordnung verfolgt und ob zwischen den in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen und dem im vorliegenden Fall von der Kommission angestrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht.

- 24 Die Verordnung Nr. 1162/76 muß im Kontext der gemeinsamen Marktorganisation für Wein betrachtet werden, die eng mit den von der Gemeinschaft verfolgten strukturpolitischen Zielsetzungen auf diesem Gebiet verknüpft ist. Diese Zielsetzungen ergeben sich aus der Verordnung Nr. 816/70 vom 28. April 1970 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 99, S. 1), die der umstrittenen Verordnung zugrunde liegt, sowie aus der Verordnung Nr. 337/79 vom 5. Februar 1979 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 54, S. 1), einer Kodifizierung sämtlicher Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation. Titel III dieser Verordnung über die „Regeln für die Erzeugung und die Kontrolle der Entwicklung der Anpflanzungen“ bildet derzeit den rechtlichen Rahmen der Materie. Ein weiterer Rechtsakt, der die Gemeinschaftspolitik auf diesem Gebiet erkennen läßt, ist die EntschlieÙung des Rates vom 21. April 1975 über die Neuorientierungen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Tafelweinmarkt (ABl. C 90, S. 1).
- 25 Aus all diesen Rechtsakten ergibt sich, daß die von der Gemeinschaft eingeleitete und teilweise verwirklichte Politik auf eine gemeinsame Marktorganisation gerichtet ist, die mit einer strukturellen Verbesserung des Weinsektors einhergeht. Mit diesem Vorgehen soll im Rahmen der Zielvorstellungen des Artikels 39 EWG-Vertrag ein doppelter Zweck erreicht werden, nämlich einmal, ein dauerhaftes Gleichgewicht des Weinmarktes auf einem für die Erzeuger einträglichen und für die Verbraucher angemessenen Preisniveau herzustellen, und zum anderen, die Qualität des in den Handel gebrachten Weines zu verbessern. Um diesen doppelten Zweck des quantitativen Gleichgewichts und der qualitativen Steigerung zu erreichen, sieht die Gemeinschaftsregelung für Wein eine breite Skala von Interventionen vor, die sowohl für die Produktions- als auch für die Vermarktungsstufe des Weines gelten.
- 26 In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Bestimmungen des Artikels 17 der Verordnung Nr. 816/70 zu verweisen, die in Artikel 31 der Verordnung Nr. 337/79 in ausführlicherer Form wiederkehren. Hiernach haben die Mitgliedstaaten im Rahmen eines obligatorischen Gemeinschaftsprogramms koordinierte Vorausplanungen der Anpflanzung und Erzeugung vorzunehmen. Zur Durchführung dieser Planungen können Bestimmungen über die Anpflanzung, Wiederbepflanzung, Rodung und Aufgabe von Rebflächen erlassen werden.

- 27 In diesem Rahmen erging die Verordnung Nr. 1162/76. Wie aus ihrer Präambel und den wirtschaftlichen Umständen, unter denen sie erlassen wurde und die von der Ernte 1974 an durch die Bildung ständiger Produktionsüberschüsse gekennzeichnet waren, hervorgeht, erfüllt diese Verordnung eine doppelte Aufgabe: Sie soll eine Eindämmung des stetigen Anwachsens der Überschüsse mit sofortiger Wirkung ermöglichen, und sie soll den Gemeinschaftsorganen die notwendige Zeit für die Verwirklichung einer Strukturpolitik verschaffen, die darauf gerichtet ist, die hochwertigen Produktionen durch die Auswahl der Anbauflächen und Rebsorten sowie durch die Regelung der Produktionsmethoden unter Beachtung der Besonderheiten und Bedürfnisse der einzelnen Weinbaugebiete der Gemeinschaft zu fördern.
- 28 Um diesem doppelten Anliegen Rechnung zu tragen, stellte der Rat mit der Verordnung Nr. 1162/76 ein allgemeines Neuanpflanzungsverbot auf, ohne — von ganz bestimmten Ausnahmen abgesehen — nach der Bodenbeschaffenheit zu unterscheiden. In dieser Allgemeinheit stellt das vom Rat verhängte Verbot nur eine einstweilige Regelung dar. Es ist dazu bestimmt, eine konjunkturelle Überschusssituation mit sofortiger Wirkung zu beenden und gleichzeitig endgültige strukturelle Maßnahmen vorzubereiten.
- 29 So verstanden führt die kritisierte Maßnahme nicht zu einer ungerechtfertigten Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts. Denn in einer Lage, die durch eine anhaltende Überproduktion gekennzeichnet ist, hätte die Inbetriebnahme neuer Rebflächen wirtschaftlich gesehen keine andere Wirkung, als das Volumen der Überschüsse zu erhöhen. Darüber hinaus bestünde bei einer solchen Ausweitung auf dieser Stufe die Gefahr, daß die Verwirklichung einer Strukturpolitik auf Gemeinschaftsebene erschwert wird, wenn diese auf der Anwendung strengerer Kriterien für die Auswahl der zum Weinbau zugelassenen Böden beruht als die geltenden nationalen Rechtsvorschriften.
- 30 Aus alledem folgt, daß die Einschränkung der Benutzung des Eigentums, die das mit der Verordnung Nr. 1162/76 für einen begrenzten Zeitraum verhängte Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben mit sich bringt, durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt ist und das in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannte und garantierte Eigentumsrecht nicht in seinem Wesensgehalt antastet.

Zur Frage der freien Berufsausübung

- 31 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt ferner die Ansicht, das mit der Verordnung Nr. 1162/76 verhängte Neuanpflanzungsverbot verletze sie insofern in ihren Grundrechten, als es eine Einschränkung der freien Ausübung ihres Berufes als Winzerin bewirke.
- 32 Wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 14. Mai 1974 (*Nold*, a.a.O.) ausgeführt hat, trifft es zwar zu, daß die Verfassungsordnung verschiedener Mitgliedstaaten die freie Berufsausübung gewährleistet. Das so garantierte Recht ist aber weit davon entfernt, uneingeschränkten Vorrang zu genießen; es muß ebenfalls im Hinblick auf die soziale Funktion der geschützten Tätigkeiten gesehen werden. Im vorliegenden Fall beeinträchtigt die umstrittene Gemeinschaftsmaßnahme in keiner Weise die Aufnahme des Winzerberufes oder dessen freie Ausübung auf Rebflächen, die gegenwärtig dem Weinbau gewidmet sind. Soweit das Neuanpflanzungsverbot die freie Ausübung des Winzerberufes beeinträchtigen sollte, wäre diese Beeinträchtigung allein auf die Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts zurückzuführen und fiel daher mit dieser zusammen. Die Einschränkung der freien Ausübung des Winzerberufes — unterstellt, sie läge vor — wäre somit aus den gleichen Gründen gerechtfertigt wie die Einschränkung der Benutzung des Eigentums.
- 33 Nach allem hat die Prüfung der Verordnung Nr. 1162/76 im Lichte der vom Verwaltungsgericht geäußerten Zweifel nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Verordnung wegen eines Verstoßes gegen die sich aus dem Schutz der Grundrechte in der Gemeinschaft ergebenden Erfordernisse beeinträchtigen könnte.

Kosten

Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland sowie des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig.

Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße mit Beschluß vom 14. Dezember 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Verordnung Nr. 1162/76 des Rates vom 17. Mai 1976 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse in der Fassung der Verordnung Nr. 2776/78 des Rates vom 23. November 1978 zur zweiten Änderung der Verordnung Nr. 1162/76 ist dahin auszulegen, daß ihr Artikel 2 Absatz 1 auch für solche Anträge auf Genehmigung zur Neuanpflanzung von Weinreben gilt, die vor ihrem Inkrafttreten gestellt worden sind.
2. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1162/76 ist dahin auszulegen, daß das darin statuierte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen — von den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung geregelten Ausnahmen abgesehen — umfassend, das heißt insbesondere unabhängig von der Frage gilt, ob ein Grundstück nach den Vorschriften eines nationalen Gesetzes für den Weinbau geeignet ist.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Dezember 1979.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher