

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Christoph Vedder
Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.)

Europäischer Verfassungsvertrag

Dr. Jochen Beutel, Universität Frankfurt (Oder) | Prof. Dr. Volker Epping, Universität Hannover | PD Dr. Hans-Peter Folz, Universität Augsburg | Prof. Dr. Ulrich Gassner, Universität Augsburg | Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Universität Frankfurt (Oder) | Prof. Dr. jur., Dr. rer. pol., Dr. phil. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck | Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan, Universität der Bundeswehr München | Dr. Bernhard Kretschmer, Universität Bielefeld | Dr. Stefan Lorenzmeier, LL.M., Universität Augsburg | Prof. Dr. jur., Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg | Prof. Dr. Eckhard Pache, Universität Würzburg | Prof. Dr. Michael Rodi, Universität Greifswald | PD Dr. Matthias Rossi, Humboldt-Universität zu Berlin | PD Dr. Jutta Stender-Vorwachs, Universität Hannover | Prof. Dr. Christoph Vedder, Universität Augsburg



Nomos



Helbing Lichtenhahn Verlag

Kommissionsvorschlag zufolge sollen für den ESF 20 bis 25 % der Gesamtmittel für die Kohäsion zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen des neuen Ziels 1 „Konvergenz – Wachstum und Beschäftigung“ soll der ESF mit Blick auf die Lage nach der Erweiterung der Union auf die Mitgliedstaaten und Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand ausgerichtet werden. Im Rahmen des neuen Ziels 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ soll der ESF in den nicht unter Ziel 1 fallenden Mitgliedstaaten Projekte auf nationaler Ebene in Gebieten fördern, die den wirtschaftlichen und sozialen Wandel oder Umstrukturierungen infolge der Globalisierung bewältigen müssen.

Abschnitt 3 Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

Artikel III-220 [Grundlagen und Ziele der Strukturpolitik]

Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

Unter den betreffenden Gebieten wird den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

I. Allgemeines. 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art 158 EGV an, der seinerseits auf die EEA zurückgeht. Von Art. 158 EGV unterscheidet sich Art. III-220 vor allem durch den angefügten UA 3. Art. III-220 korrespondiert mit Art. III-116 EVV/KonvE. 1

2. **Strukturpolitische Generalklausel.** In Konkretisierung des Art. I-3 Abs. 3 UA 3 normiert Art. III-220 eine strukturpolitische Generalklausel zur Verfolgung der zugleich bestimmten Kohäsions- und Konvergenzziele. Die sich aus diesen Zielvorgaben ergebenden konkreten Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten werden vor allem durch Art. III-221 vorgegeben, während Art. III-222 – Art. III-224 mit den Strukturfonds die wichtigsten Finanzierungsinstrumente zur Durchführung der Kohäsions- und Konvergenzpolitik der Union beschreiben. Darüber hinaus ist die Strukturpolitik als **Querschnittsaufgabe** auch bei der Durchführung der sonstigen Unionspolitiken, insbesondere etwa bei der Durchführung der Landwirtschafts-, der Verkehrs- und der Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen. 2

II. Bedeutung der Norm. 1. **Kohäsionsziel (UA 1).** UA 1 greift das bereits in Art. I-3 Abs. 3 UA 3 benannte Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsion) auf, das seinerseits funktional auf eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes ausgerichtet ist und sich insoweit nur als Zwischenziel darstellt. Die **Kohäsionspolitik** erfasst deshalb grundsätzlich nur solche Probleme, die die Union als Ganzes betreffen, nicht hingegen etwa die Förderung Einzelner mitgliedstaatlicher Volkswirtschaften oder des Wirtschaftslebens im engeren Sinne.¹ Wie die Terminologie „die Union entwickelt und verfolgt weiterhin...“ zu erkennen gibt, hat die Bestimmung (nur) **programmatischen Charakter**. Ihre Verwirklichung ist deshalb zwin- 3

¹ Vgl. Streinz/Magiera, Art. 159 Rn 14; Schwarze/Priebe, Art. 159 Rn 7.

gend auf Maßnahmen und Handlungen sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten (Art. III-221) angewiesen.²

- 4 **2. Konvergenzziel (UA 2).** Als besonderes Ziel der Kohäsionspolitik der Union betont UA 2 die Aufgabe, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern (Konvergenz). Hervorzuheben ist, dass als maßgebliche Bezugsgrößen nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Regionen fungieren. Damit zählt auch die **Regionalpolitik** zu den Aufgaben der Union, die insbesondere durch den EFRE verwirklicht wird (Art. III-222). Zugleich sind gemäß Art. III-221 UA 1 auch die Mitgliedstaaten verpflichtet, zur Konvergenz der Regionen beizutragen.
- 5 Im Rahmen der durch den EFRE wahrgenommenen Regionalpolitik kann es zu einem **horizontalen Finanzausgleich** zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Mitgliedstaaten kommen. Zwingend ableiten lässt sich ein solcher aus Art. III-220 aber nicht, weil sich die Bestimmung nur auf eine Zielvorgabe beschränkt, nicht allein die wirtschaftlichen Unterschiede in den Blick nimmt und darüber hinaus nicht auf die Mitgliedstaaten, sondern auf Regionen ausgerichtet ist.
- 6 **3. Besondere Gebiete (UA 3).** Der neu eingeführte UA 3 hebt bestimmte Regionen explizit hervor, denen im Rahmen der Strukturpolitik besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Ihre Erwähnung geht auf verschiedene Forderungen der einzelnen Mitgliedstaaten zurück.³ Sie wird sich vor allem in den politischen Verhandlungen um die Ausgestaltung des mehrjährigen Finanzrahmens auswirken, der seinerseits gem. Art. I-55 Abs. 3 bei den konkreten Mittelbewilligungen in den einzelnen Haushaltsplänen zu beachten ist. Konkrete rechtliche Privilegierungen der genannten Gebiete gegenüber anderen Regionen, die insoweit „nur“ auf die strukturpolitische Generalklausel nach UA 1 u. 2 verwiesen sind, lassen sich der Norm nicht entnehmen.
- 7 Auf Betreiben Großbritanniens und Irlands hat die Schlusskonferenz die Erklärung Nr. 19 verabschiedet, nach der der Verweis auf die Inselregionen auch für Inselstaaten insgesamt gelten kann.

Artikel III-221 [Koordination der Wirtschaftspolitik, Strukturfonds]

Die Mitgliedstaaten führen und koordinieren ihre Wirtschaftspolitik in der Weise, dass auch die in Artikel III-220 genannten Ziele erreicht werden. Mit der Festlegung und Durchführung der Politik und der Aktionen der Union sowie mit der Errichtung des Binnenmarkts werden diese Ziele berücksichtigt und wird zu deren Verwirklichung beigetragen. Die Union unterstützt diese Bemühungen auch durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente führt.

Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in der die in diesem Artikel vorgesehenen Mittel hierzu beigetragen haben. Diesem Bericht werden erforderlichenfalls entsprechende Vorschläge beigefügt.

Unbeschadet der im Rahmen der anderen Politikbereiche der Union erlassenen Maßnahmen können spezifische Maßnahmen außerhalb der Fonds durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz festgelegt werden. Es wird nach Anhörung des Ausschusses der Regionen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen.

2 EuGH, Rs C-149/96, Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395.

3 Vgl. Fischer, EVV, S. 342 f.

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 159 EGV an, sie korrespondiert mit Art. III-177 EVV/KonvE. 1

2. Durchführung der Strukturpolitik. Die Vorschrift konkretisiert die zur Durchführung der in Art. III-220 umschriebenen Strukturpolitik erforderlichen Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten (UA 1), normiert eine Berichtspflicht der Kommission (UA 2) und ermächtigt zu spezifischen strukturpolitischen Aktionen (UA 3). 2

II. Bedeutung der Norm. 1. Pflichten der Mitgliedstaaten und der Union (UA 1). Die Vorschrift verdeutlicht in UA 1 S. 1, dass die Verwirklichung der Kohäsions- und Konvergenzziele (entgegen dem Wortlaut des Art. III-220) nicht allein durch Maßnahmen der Union zu realisieren ist, sondern der **Mitwirkung der Mitgliedstaaten** bedarf. Zu diesem Zweck verpflichtet UA 1 die Mitgliedstaaten in Konkretisierung des Art. I-15 Abs. 1 zu einer auf die von Art. III-220 vorgegebenen Ziele abgestimmten Wirtschaftspolitik. Diese Ziele treten neben die von Art. III-178 in den Blick genommenen Ziele der Wirtschaftspolitik. 3

UA 1 S. 2 betont den **Querschnittscharakter** der Strukturpolitik, indem er die Mitgliedstaaten bei sämtlichen auf die Errichtung des Binnenmarktes zielenden Maßnahmen zur Berücksichtigung der von Art. III-220 vorgegebenen Ziele verpflichtet. 4

Angesichts der primären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausführung der Wirtschaftspolitik kommt der Union gemäß UA 1 S. 3 „nur“ eine **Unterstützungspflicht** zu, der sie in erster Linie mit den genannten Strukturfonds sowie der EIB, darüber hinaus aber auch im Rahmen ihrer sonstigen Finanzierungsinstrumente (insb. des Kohäsionsfonds nach Art. III-223 Abs. 1 UA 2) nachzukommen hat. Diese sonstigen Finanzierungsinstrumente werden von Art. III-221 vorausgesetzt und können nicht auf seiner Grundlage errichtet werden.¹ 5

2. Berichtspflicht und Vorschlagsrecht der Kommission (UA 2). UA 2 verpflichtet die Kommission, dem Parlament, dem Rat, dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss alle drei Jahre einen **Kohäsionsbericht** vorzulegen. Sie kann dabei mit entsprechenden Vorschlägen versuchen, gestaltend auf die künftige Kohäsionspolitik der Mitgliedstaaten und der Union einzuwirken. 6

3. Spezifische Aktionen (UA 3). UA 3 ermächtigt zu spezifischen strukturpolitischen Aktionen, die neben die primären Instrumente der Strukturfonds und die sonstigen Politiken treten. Die Querschnittsaufgabe verdrängt sich insoweit zu einer **eigenständigen Politik**, zumal die Erforderlichkeitsklausel des Art. 159 entfallen ist und die Handlungsmöglichkeiten der Union insoweit erweitert wurden. Im Unterschied zu Art. 159 EGV beschränkt Art. III-221 UA 3 die möglichen Handlungsformen auf Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze. Sie werden im regulären Verfahren nach Art. I-34 Abs. 1 i.V.m. III-396 und mangels abweichender Regelung gem. Art. I-23 Abs. 3 mit qualifizierter Mehrheit des Rates und gem. Art. III-338 mit relativer Mehrheit des Parlaments beschlossen. 7

Artikel III-222 [Europäischer Fonds für Entwicklung]

Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist es, durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen.

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 160 EGV an und korrespondiert mit Art. III-118 EVV/KonvE. 1

2. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Die Vorschrift bestimmt die allgemeine Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Der EFRE wurde 1975 durch eine auf Art. 235 EWGV (I-18 Abs. 1) gestützte Verordnung 2

¹ CR/Puttler, Art. 159 Rn 4.

gegründet, bevor er durch die EEA zunächst in Art. 130c EWGV und sodann in Art. 160 EGV eine eigenständige Rechtsgrundlage erhalten hat.

- 3 **II. Bedeutung der Norm.** Art. III-222 bestimmt die **Aufgabe** des EFRE, zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen. *Wichtigste* regionale Unterschiede sind nicht besonders bedeutsame, sondern besonders schwerwiegende. Die Beseitigung sonstiger lokaler Diskrepanzen bleibt primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten. Der EFRE wird vor allem zur strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete sowie zur Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung genutzt. Er ist das **wichtigste Finanzierungsinstrument** der Regionalpolitik der Union. Durch seine entsprechenden Finanzzuweisungen fungiert er in gewissem Maße als **horizontaler Finanzausgleich**, der aber wegen seiner Ausrichtung auf Regionen nur mittelbar die Mitgliedstaaten betrifft.
- 4 Der Fonds besitzt **keine eigene Rechtspersönlichkeit**, sondern ist eine unselbständige Einrichtung der Union. Er wird von der Kommission verwaltet, seine Mittel sind im Haushaltsplan enthalten.
- 5 Die nur allgemeine Aufgabenzuweisung an den EFRE bedarf der Konkretisierung durch das gem. Art. III-223 und vor allem Art. III-224 zu beschließende **Sekundärrecht**, das insbesondere Einzelheiten der Ausgestaltung und der Finanzierung des EFRE zu bestimmen hat. Entsprechende Vorgaben enthalten die allgemeine Strukturfonds-Verordnung¹ und die EFRE-Verordnung.²

Artikel III-223 [Strukturfonds, Kohäsionsfonds]

(1) Unbeschadet des Artikels III-224 werden die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds, einschließlich ihrer etwaigen Neuordnung, und die für die Fonds geltenden allgemeinen Regeln sowie die Bestimmungen, die zur Gewährleistung einer wirksamen Arbeitsweise und zur Koordinierung der Fonds sowohl untereinander als auch mit den anderen vorhandenen Finanzierungsinstrumenten erforderlich sind, durch Europäisches Gesetz festgelegt.

Ein durch Europäisches Gesetz eingerichteter Kohäsionsfonds trägt zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell bei.

In allen Fällen wird das Europäische Gesetz nach Anhörung des Ausschusses der Regionen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen.

(2) Die ersten Bestimmungen über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds, die im Anschluss an die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa geltenden Bestimmungen erlassen werden, werden durch Europäisches Gesetz des Rates festgelegt. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

- 1 **I. Allgemeines.** 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 161 EGV an und korrespondiert mit Art. III-119 EVV/KonvE. Der angefügte Abs. 2 wird mit Ablauf der nächsten strukturellen politischen Periode (2007 – 2013) bedeutungslos.
- 2 **2. Ausgestaltung der Strukturfonds, Kohäsionsfonds.** Die Bestimmung ermächtigt die Union in Abs. 1 UA 1 zur Ausgestaltung der Strukturfonds in Form eines Europäischen Gesetzes und schafft in Abs. 1 UA 2 die Rechtsgrundlage für einen in Form eines Europäischen Gesetzes einzurichtenden Kohäsionsfonds. Abs. 2 modifiziert für eine Übergangszeit das Verfahren zum Erlass dieser Gesetze.
- 3 **II. Bedeutung der Norm.** 1. **Ausgestaltung der Strukturfonds (Abs. 1 UA 1).** Die Norm ermächtigt die Union, die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der von Art. III-220 genannten Strukturfonds in Form eines Europäischen Gesetzes näher

1 VO 1260/1999, 21.06.1999, ABl. 1999 L 161/1.

2 VO 1783/1999, 12.07.1999, ABl. 1999 L 213/1.

zu konkretisieren. Die **Ermächtigung** erstreckt sich auch auf die näher qualifizierten allgemeinen Regeln. Die Abgrenzung zwischen den alle Strukturfonds gleichermaßen betreffenden **horizontalen Regelungen** und den einen einzelnen Strukturfonds betreffenden spezifischen **vertikalen Regelungen**¹ wird nach Ablauf der von Abs. 3 in den Blick genommenen Übergangszeit an Bedeutung verlieren, weil beide Regelungen dann nach denselben Verfahrensvorschriften erlassen werden.

Auf der Grundlage des Art. 161 EGV ist die allgemeine **Strukturfonds-Verordnung** erlassen worden,² die drei Ziele voneinander unterscheidet: Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand; Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen; Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme.³

2. Einrichtung und Ausgestaltung des Kohäsionsfonds (Abs. 1 UA 2). Der gem. Abs. 1 UA 2 obligatorisch einzurichtende Kohäsionsfonds ist durch die **Kohäsionsfondsverordnung** von 1994 gegründet worden.⁴ Sie wurde der Strukturfondsreform von 1999 angepasst, ist in ihren Grundprinzipien aber unverändert geblieben.⁵ Wie die Strukturfonds, so soll auch der Kohäsionsfonds die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der Union verringern. Er ist im Unterschied zu jenen aber schon verfassungsrechtlich auf die Bereiche **Umwelt und Verkehr** und auf **Vorhaben** statt Programme beschränkt und kommt nach der derzeitigen sekundärrechtlichen Ausgestaltung nur den ärmsten Mitgliedstaaten (faktisch den neuen Beitrittsstaaten) zu Gute.

3. Verfahren während Übergangszeit (Abs. 2). Die allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds sind nach Art. III-223 Abs. 1 UA 1 durch Europäisches Gesetz festzulegen, das im regulären Verfahren nach Art. I-34 Abs. 1 i.V.m. III-396 erlassen wird. Wegen der besonderen finanziellen Bedeutung der Strukturfonds – die Strukturpolitik stellt nach der Agrarpolitik den zweitgrößten Ausgabenposten der Union dar und ist mit erheblichen Finanzzuweisungen an die Mitgliedstaaten verbunden – ist die Verabschiedung der allgemeinen Bestimmungen von erheblicher politischer Brisanz. Nach kontroversen Debatten ist insbesondere auf Drängen Spaniens Abs. 2 eingefügt worden, der die Strukturpolitik der nächsten strukturpolitischen Periode 2007 – 2013 noch der einstimmig zu treffenden Entscheidung des Rates vorbehält.⁶

Artikel III-224 [Durchführungsmaßnahmen]

Die den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung betreffenden Durchführungsmaßnahmen werden durch Europäisches Gesetz festgelegt. Es wird nach Anhörung des Ausschusses der Regionen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen.

Für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung, und den Europäischen Sozialfonds gelten Artikel III-231 und Artikel III-219 Absatz 3.

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 162 EGV an und korrespondiert mit Art. III-120 EVV/KonvE.

2. Durchführungsmaßnahmen für EFRE und EAGFL. Art. III-224 bildet die Rechtsgrundlage für Durchführungsmaßnahmen zum EFRE (UA 1), zum EAGFL und zum ESF (UA 2). Die Bestimmung gilt den spezifischen vertikalen Bestimmungen zu den einzelnen

1 Vgl. Kommentierung zu Art. III-224 Rn 1.

2 VO 1260/1999, 21.06.1999, ABl. 1999 L 161/1.

3 Zu Einzelheiten vgl. zsf. Streinz/Magiera, Art. 161 Rn 4.

4 VO 1164/94, ABl. 1994 L 130/1.

5 VO 1264/99, ABl. 1999 L 161/57.

6 Zu Einzelheiten vgl. Fischer, EVV, S. 345 f.

Strukturfonds, während Art. III-223 eine Rechtsgrundlage für die gemeinsamen horizontalen Bestimmungen für alle Strukturfonds bietet.¹

- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Durchführungsmaßnahmen zum EFRE (UA 1).** Durchführungsmaßnahmen zum EFRE ergehen in der Rechtsform eines Europäischen Gesetzes und mangels abweichender Vorgaben in dem regulären Verfahren nach Art. I-34 Abs. 1 i.V.m. Art. III-396. Die derzeitige EFRE-VO beruht auf Art. 162 EGV.²
- 4 **2. Durchführungsmaßnahmen zum EAGFL und zum ESF.** UA 2 stellt klar, dass die Rechtsgrundlagen für die (vertikalen) Durchführungsbestimmungen der anderen Strukturfonds in den spezifischen Verfassungsbestimmungen für die Agrarpolitik (EAGFL) bzw. für die Sozialpolitik (ESF) verbleiben. Die derzeitige EAGFL-Verordnung beruht auf Art. 37 EGV³ die derzeitige ESF-Verordnung beruht auf Art. 148 EGV.⁴

Abschnitt 4 Landwirtschaft und Fischerei

Artikel III-225 [Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik]

Die Union legt eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch.

Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen. Die Bezugnahmen auf die gemeinsame Agrarpolitik oder auf die Landwirtschaft und die Verwendung des Wortes „landwirtschaftlich“ sind in dem Sinne zu verstehen, dass damit unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Fischereisektors auch die Fischerei gemeint ist.

- 1 **I. Allgemeines.** Landwirtschaft und Fischerei zählen zu den praktisch bedeutsamsten Politikbereichen der Union.¹ Rund 44 Milliarden Euro pro Jahr, was knapp 43% des Gesamthaushaltes der Gemeinschaft entspricht, fließen als Stützungszahlungen in die Landwirtschaft,² wobei der Prozentsatz in den nächsten Jahren auf ein Drittel der Gesamtausgaben reduziert werden soll. Die Höhe der Unterstützungszahlungen hat in der Vergangenheit vermehrt Anlass zu Kritik gegeben, die auch dem erst Ende 2005 beigelegten Streit über die weitere Finanzierung der Europäischen Union in den Jahren 2007–2013 zugrunde lag. Des Weiteren wird die Verteilung der Stützungszahlungen kritisiert. Eine im Jahre 2005 von der Kommission veröffentlichten Studie zeigt auf, dass zu den größten Empfängern der Zahlungen hauptsächlich größere Gesellschaften und Personen wie Nestlé, Shell, die niederländische Fluggesellschaft KLM oder die britische Königin gehören, die Kleinbauern aber verhältnismäßig geringe Stützungszahlungen erhalten. Durch den Verfassungsvertrag werden die bestehenden Regelungen des EGV inhaltlich kaum geändert,³ jedoch wird die Landwirtschafts- und Fischereipolitik **systematisch neu eingeordnet**. Sie befindet sich nunmehr nicht mehr bei den Grundfreiheiten, sondern im die „Politiken in anderen Einzelbereichen“ betreffenden Kapitel III des EVV. Hierdurch soll der Verlust der Sonderstellung des landwirtschaftlichen Bereichs symbolisiert werden.⁴ Art. I-14 unterstellt den Bereich „Landwirtschaft und Fischerei“ der geteilten Zuständigkeit zwischen Union und MS, für die das Subsidiaritätsprinzip Anwendung

1 Vgl. Kommentierung zu Art. III-223 Rn 3.

2 VO 1783/1999, ABl. 1999 L 213/1.

3 VO 1257/1999, ABl. 1999 L 160/80.

4 VO 1784/1999, ABl. 1999 L 213/5.

1 Lorenzmeier/Rohde, S. 232.

2 Kommission (Hrsg.), GAP – Die Gemeinsame Agrarpolitik, 2005, S. 28. Eine Übersicht zur bisherigen Entwicklung der GAP findet sich bei G/H/Booß, vor Art. 32 Rn 11 ff.

3 BEH/Bieber, § 23 Rn 5, Oppermann § 21 Rn 68. Im Folgenden wird aus diesem Grund häufig auf die bisher bestehende Agrarpolitik rekurriert.

4 BEH/Bieber § 23 Rn 5

findet.⁵ Nur hinsichtlich der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres im Rahmen der Fischereipolitik besteht eine ausschließliche Zuständigkeit der Union.⁶

II. Änderungen durch den Verfassungsvertrag. Art. III-225 hat keine direkte Vorgängervorschrift im EGV Art. 3 lit. e) und Art. 32 S. 2 EGV enthalten insoweit nur Teilregelungen. Die Vorschrift entspricht Art. III-121 EVV/KonvE. Die Neuregelung soll eine **Lücke schließen**, die im bisher geltenden EGV dadurch entstanden ist, dass die Landwirtschaft in einem eigenen Titel geregelt ist, auf den die Vorschriften des Gemeinsamen Marktes ihrem Wesen nach ebenfalls anwendbar sind.⁷ Letztere werden jedoch durch die Gemeinsame Agrarpolitik als *lex specialis* überlagert, für die im Titel „Landwirtschaft“ jedoch nur Leitlinien gegeben werden; eine abschließende Regelung fehlte bis dato.⁸ Überdies wird durch die Neuregelung die Trennung, wonach die Gemeinsame Agrarpolitik sowohl auf den Binnenmarktvorschriften, als auch auf dem Titel Landwirtschaft beruht, aufgehoben.⁹

UA 2 Satz 2 der Vorschrift geht über den bisherigen Text des EGV hinaus, indem dort nunmehr ausdrücklich klargestellt wird, dass unter „landwirtschaftlich“ auch die Erzeugnisse der Fischerei zu verstehen sind. Bislang war es linguistisch nicht unproblematisch, die Fischerei auch unter den Begriff der „Landwirtschaft“ zu fassen.

III. Bedeutung und Inhalt der Norm. Landwirtschaft und Fischerei sind von besonderer Bedeutung für ein Gemeinwesen, da sie zur Befriedigung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung erforderlich sind.¹⁰ Die Union kann sich eine Abhängigkeit von Importen im Landwirtschaftsbereich nicht leisten¹¹ und muss somit **versorgungsautonom** bleiben. Verstärkt tritt neben den Versorgungs- aber auch der landschaftspflegerische Aspekt der Landwirtschaft und der Aspekt der Erhaltung der Kulturlandschaft „ländlicher Raum“. Durch das Voranstellen von Art. III-225 vor die übrigen Vorschriften des Abschnitts soll die besondere Bedeutung der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik hervorgehoben werden.

1. Festlegung der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik, Abs. 1. Die Festlegung der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik geschieht durch **Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte** (GMO), s. Art. III-228. Aufgrund ihrer rechtlichen Sonderstellung und der zu berücksichtigenden besonderen faktischen Bedeutung der Landwirtschaft steht die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik in einem **Spannungsfeld** zu den Grundsätzen des freien Warenverkehrs und des ungehinderten Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft.¹² Abs. 1 soll durch die ausdrückliche Aufgabennennung den besonderen Stellenwert der Agrar- und Fischereipolitik unterstreichen.

2. Landwirtschaftliche Erzeugnisse, UA 2. Wie bereits im EGV wird der Begriff der „Landwirtschaft“ nicht definiert. Eine Legaldefinition in UA 2 findet sich nur für den Begriff der „landwirtschaftlichen Erzeugnisse“. Hierunter ist die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte zu verstehen.¹³

UA 2 Satz 2 verdeutlicht, dass der im Verfassungsvertrag verwendete Begriff „landwirtschaftlich“ unter besonderer Berücksichtigung seiner Besonderheiten, auch den Fischereisektor umfasst. **Landwirtschaft und Fischerei** werden von der Union weitgehend **separat** behandelt, was auch daraus ersichtlich ist, dass für die Fischerei eine eigene Generaldirektion geschaffen wurde.¹⁴ Ferner wird der Fischereisektor durch gesonderte Rechts-

5 Oppermann, § 21 Rn 68.

6 Art. I-13, EuGH verb. Rs 3, 4 u. 6/76, Kramer – Biologische Schätze des Meeres, Slg. 1976, 1279, Oppermann § 21 Rn 68.

7 S. hierzu Streinz/ders., Art. 3 Rn 19.

8 Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2004, S. 348.

9 Fischer, a. a. O., S. 348. S. a. ders., Konvent zur Zukunft Europas, 2003, S. 330.

10 Vgl. Lorenzmeier/Rohde, S. 232.

11 So eindringlich Streinz/Kopp, Art. 32 Rn 1.

12 S. die Kommentierung zu Art. III-230 Rn 2 ff.

13 GS/van Rijn, Art. 32 Rn 2; Streinz/Kopp, Art. 32 Rn 20.

14 LB/Borchardt, Art. 32 Rn 16.