
Die gemeinschaftliche Agrarkompetenz nach Amsterdam

Rudolf Mögele*

Inhalt

I.	Einleitung: Relevanz gemeinschaftlicher Kompetenzfragen	80
II.	EuGH-Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Agrar- und Binnenmarktkompetenz	81
III.	Agrarrelevante Weichenstellungen im Amsterdamer Vertrag	84
	1. Das Entscheidungsverfahren in Art. 37 EGV	84
	2. Die Reichweite der Agrarkompetenz	85
	3. Art. 37 EGV und der Gesundheitsschutz	87
	a) Der Streit um die Verordnung (EG) Nr. 820/97	87
	b) Die Auslegung von Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV	89
	4. Art. 37 EGV und die anderen Sachkompetenzen im EGV	91
	a) Die klassische EuGH-Rechtsprechung zum Vorrang von Art. 37 EGV	91
	b) Anwendung der herkömmlichen Kompetenzabgrenzungsregeln	92
	5. Querschnittsaufgaben	93
IV.	Schlußbemerkung	95

*

Dr. Rudolf Mögele, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Brüssel. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung (Stand Januar 2000) eines Vortrags, den der Verfasser am 30.11.1999 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat. Er gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder. Der Verfasser dankt Dr. Dierk Booss und Dr. Klaus-Dieter Borchardt (Juristischer Dienst der Europäischen Kommission) sowie Dr. Joachim Heine und Dr. Reinhard Priebe (Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission) für wertvolle Hinweise.

I. Einleitung: Relevanz gemeinschaftlicher Kompetenzfragen

Gemeinschaftsrechtliche Kompetenzfragen stoßen allenthalben auf großes Interesse. Dafür gibt es eine Reihe einleuchtender rechtlicher und politischer Gründe.

- Nach dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung¹ ist die Gemeinschaft zum Handeln nur berechtigt, wenn sie sich auf eine einschlägige Kompetenznorm stützen kann. Das gilt im übrigen nicht nur für die gesetzgeberische Tätigkeit der Gemeinschaft, sondern nach Art. 20 der Haushaltsordnung auch für die Verausgabung von Haushaltsmitteln.² Der EuGH hat diese Rechtslage in seinem Urteil in der Rechtssache C-106/96³ ausdrücklich bestätigt.
- Weiter enthalten gemeinschaftliche Rechtsgrundlagen über die bloße Ermächtigung zum Tätigwerden hinaus auch inhaltliche Handlungsvorgaben. Je nachdem, ob ein Rechtsakt auf die Agrarkompetenz in Art. 37 EGV, die Umweltkompetenz in Art. 175 EGV oder die Gesundheitsschutzkompetenz in Art. 152 EGV gestützt ist, sieht sich der Gemeinschaftsgesetzgeber mit unterschiedlichen Zielen und Direktiven konfrontiert. Im Hinblick auf die Agrarkompetenz genügt ein Blick auf die agrarpolitischen Spezifika in den Artikeln 33 bis 36 EGV⁴, um die Bedeutung dieses Aspekts ermessen zu können.
- Besonders augenfällig ist der Umstand, daß die Wahl der Rechtsgrundlage über das anzuwendende Normsetzungsverfahren entscheidet. Dabei geht es zum einen um die im Rat erforderliche Abstimmungsmeerheit (qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit), die für das Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozeß von eminenter Wichtigkeit ist. Zum anderen stehen das Ob und Wie der Einbindung des Europäischen Parlaments und damit das politische Kräfteverhältnis zwischen Rat und Parlament sowie das Ausmaß der demokratischen Verankerung der getroffenen Entscheidungen in Rede. So entscheidet der Rat in der Handelspolitik nach Art. 133 EGV ohne jede parlamentarische Beteiligung, hat bei Anwendung der Agrarkompetenz in Art. 37 EGV das Parlament zu konsultieren, während er Rechtsakte auf dem Gebiet des Gesundheits- und Verbraucherschutzes (Art. 152, 153 EGV) nach dem Mitentscheidungsverfahren erläßt (Art. 251 EGV). Hier ist das Europäische Parlament ein echter Mitgesetzgeber. Im übrigen muß man sich darüber im klaren sein, daß die Wahl

¹ Art. 5 1. UA und Art. 7 Abs. 1 EGV. S. von *Bogdandy/Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum Recht der Europäischen Union, Art. 3b EGV Rdnr. 3 ff. und insb. Rdnr. 18.

² Siehe dazu die detaillierten Festlegungen in Nr. F der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission vom 6.5.1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, ABl. Nr. C 172 v. 18.6.1999, S. 1 (7).

³ EuGH, Slg. 1998, I-2729 (*Vereinigtes Königreich/Kommission*).

⁴ Spezifisch agrarpolitischer Zielkatalog, Hervorhebung des Instrumentariums der gemeinsamen Marktordnungen, eingeschränkte Geltung des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts, Gemeinschaftspräferenz (s. Erklärung Nr. 14 zum Amsterdamer Vertrag), Gemeinschaftsfinanzierung.

des Entscheidungsverfahrens die Dauer des Normsetzungsverfahrens maßgeblich beeinflusst.

- Schließlich - und dieser Gesichtspunkt spielt in der Rechtspraxis keine geringe Rolle - kann die Wahl der Rechtsgrundlage ihre Wirkungen auch in der Binnensphäre der an der Normsetzung beteiligten Gemeinschaftsorgane entfalten. Das gilt für die Ausarbeitung der Gesetzgebungsinitiativen in der Kommission, noch mehr freilich für die interne Zuständigkeitsverteilung in Rat und Parlament. Zwar gibt es keine Zuständigkeitsautomatik in dem Sinne, daß die Heranziehung einer bestimmten Rechtsgrundlage zwangsläufig zum Rückgriff auf einen bestimmten Fachministerrat⁵ führen würde. Dennoch: Wird z.B. ein, u.a. auch umweltrelevanter, Vorschlag letztlich auf Art. 37 EGV gestützt, so befinden über ihn mit größter Wahrscheinlichkeit nicht die Umwelt-, sondern die Agrarminister. Das bedeutet in aller Regel auch, daß die Entscheidungsvorbereitung in agrarspezifischen Ratsgruppen und im Sonderausschuß Landwirtschaft (nicht jedoch im Ausschuß der Ständigen Vertreter⁶) stattfindet. Im Parlament, wo die Bestimmung des federführenden Ausschusses den Entscheidungsgang wesentlich beeinflusst, gilt ähnliches.

II. EuGH-Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Agrar- und Binnenmarktkompetenz

Vor diesem Hintergrund ist es kein Wunder, daß die Rechtsgrundlagenproblematik nicht nur zu zahlreichen Publikationen, sondern auch zu einer Vielzahl von Verfahren vor dem EuGH geführt hat. Darin ging es in aller Regel um die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage, d.h. die gegenseitige Abgrenzung von Gemeinschaftskompetenzen, und um das altbekannte Problem der doppelten Rechtsgrundlage⁷. Im Hinblick auf die Landwirtschaftspolitik und die Reichweite des Art. 43 EGV a.F. stammen die wegweisenden Entscheidungen des EuGH aus der zweiten Hälfte der 80er Jahre und betreffen das Verhältnis zwischen Art. 43 a.F. EGV und Art. 100 a.F. EGV. In der Zusammenschau lassen sich aus dieser Rechtsprechung zwei wesentliche Grundlinien herausarbeiten:

- Zum einen bejahte der EuGH den Vorrang der gemeinschaftlichen Agrarkompetenz vor der Rechtsangleichungsbefugnis in Art. 100 a.F. EGV (jetzt Art. 94 EGV) - eine Feststellung, die man zwanglos auch auf die Binnenmarktkom-

⁵ *Bieber*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 4. Aufl. 1993, S. 131 f.

⁶ Art. 207 Abs. 1 EGV.

⁷ *Karpenstein*, Doppelte Rechtsgrundlagen im Gemeinschaftsrecht - ein spät ausgetragener Streit, in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 137, Saarbrücken 1988, S. 55 ff.

petenz in Art. 100a a.F. EGV (jetzt Art. 95 EGV) übertragen kann.⁸ Danach ist „Artikel 43 EWG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für jede Regelung über die Produktion und die Vermarktung der im Anhang II des Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse [...], die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt. Solche Regelungen können die Harmonisierung der innerstaatlichen Bestimmungen auf diesem Gebiet einschließen, ohne daß es des Rückgriffs auf Artikel 100 EWG-Vertrag bedarf.“⁹ Zur Begründung seines Spezialitätsarguments berief sich der EuGH auf Art. 38 Abs. 2 a.F. EGV (jetzt Art. 32 Abs. 2 EGV), der den Vorrang der besonderen Bestimmungen des Agrarbereichs vor den allgemeinen Bestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes sicherstelle.

- Als zweiten Eckpunkt seiner Doktrin stellte der EuGH klar, daß Art. 43 a.F. EGV auch dann als die richtige Rechtsgrundlage gelten muß, wenn ein Rechtsakt neben agrarpolitischen Zielen andere Ziele anstrebt, die in Ermangelung besonderer Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 100 EGV a.F. verfolgt würden. Damit erstreckte er die Spezialität von Art. 43 a.F. gegenüber Art. 100 a.F. indirekt auch auf außerhalb des agrarpolitischen Zielkanons liegende Elemente. Die Tragweite dieser Aussage erschließt sich jedoch erst, wenn man sie im Zusammenhang mit einer weiteren Feststellung des EuGH liest. Danach darf bei der Ausübung der Agrarkompetenz „von Erfordernissen des Allgemeininteresses, wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren“ nicht abgesehen werden.¹⁰

Aus alledem läßt sich ableiten, daß der EuGH in Art. 43 a.F. EGV die umfassende Rechtsgrundlage zur Regelung agrarbezogener Sachverhalte (d.h. im Kontext mit Anhang-II Waren¹¹) erblickte, und zwar unabhängig von der Verfolgung oder Einbeziehung anderer legitimer Politikziele. In der Tat hat die gemeinschaftliche Agrargesetzgebung unter diesen rechtlichen Vorzeichen auf der Grundlage der Art. 43 a.F. bzw. 37 EGV ein umfassendes Regelwerk geschaffen, das neben den klassischen Bereichen der Markt- und Strukturpolitik eine ganze Anzahl anderer Politikfelder agrarbezogenen Bestimmungen unterwirft (etwa Statistik, Rechtshar-

⁸ Art. 95 EGV kommt gemäß seinem Absatz 1 nur zur Anwendung, „Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist“.

⁹ EuGH, Rs. 68/86, Slg. 1988, 892 (896), Rdnr. 14 (*Vereinigtes Königreich/Rat*), „Hormonfall“; EuGH, Rs. 131/86, Slg. 1988, 925 (930), Rdnr. 19 (*Vereinigtes Königreich/Rat*), „Legehennenfall“; EuGH, Rs. C-131/87, Slg. 1989, 3743 (3767), (*Kommission/Rat*) „Handel mit Drüsen und bestimmten Organen“; EuGH, Rs. C-11/88, Slg. 1989, 3799 (*Kommission/Rat*), „Unerwünschte Stoffe in Tierernährung“.

¹⁰ Diese in der Sache begrüßenswerte Rechtsprechung steht durchaus in einem Spannungsverhältnis zu der Aussage in Art. 34 Abs. 2 2. UA EGV, wonach die gemeinsame Marktorganisation „sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 33 zu beschränken“ hat.

¹¹ Siehe Art. 38 Abs. 3 a.F. EGV und, seit „Amsterdam“ Art. 32 Abs. 3 EGV, der jedoch auf die in Anhang I des EGV genannten Erzeugnisse verweist.

monisierung im Veterinärwesen und Recht der Pflanzengesundheit, Verbraucherschutz – Etikettierung, Tierschutz, Betrugsbekämpfung). *Ehlermann* hat dies im Jahre 1989 den „Alleinherrschaftsanspruch des Artikels 43“ genannt, wobei er – seinerzeit durchaus zutreffend – die handelspolitische Gemeinschaftskompetenz in Art. 113 a.F. EGV (jetzt Art. 133 EGV) als einzige Ausnahme vom umfassenden Geltungsanspruch der Agrarkompetenz identifizierte.¹² Einerseits wird man *Ehlermann* zustimmen müssen, daß die Vorherrschaft der Agrarkompetenz einen wichtigen Beitrag zur Geschlossenheit und Rationalität der gemeinsamen Marktorganisationen und des Marktordnungsrechts geleistet hat. Andererseits sollte man nicht übersehen, daß auf diese Weise ein wesentlicher Teil der Gemeinschaftsgesetzgebung einer erweiterten parlamentarischen Beteiligung oder gar Mitentscheidung entzogen blieb.

Zwar haben die wiederholten Änderungen des EG-Vertrags das Agrarkapitel als solches ganz im Gegensatz zu den meisten anderen Gemeinschaftspolitiken so gut wie nicht angetastet. Darüber darf man freilich nicht verkennen, daß die Einheitliche Europäische Akte (EEA) durch die Einbindung der Agrarstrukturpolitik in das Kohäsionskonzept den umfassenden Regelungsanspruch des Agrarkapitels bereits 1987 in Teilen eingeschränkt hat. Im Hinblick auf Art. 35 Buchst. a EGV ist auch die von der EEA begründete allgemeine Forschungskompetenz zu erwähnen.¹³ Dennoch kann man sagen, daß die große Reichweite der Agrarkompetenz ihren Ausdruck in der kontinuierlichen, nicht durch abrupte Brüche gekennzeichneten Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik und der sie tragenden rechtlichen Strukturen fand. Selbst der Vertrag von Amsterdam scheint sich auf den ersten Blick auf redaktionelle Änderungen und vor allem die Streichung obsolet gewordener Vorschriften und die Verteilung neuer Artikelnummern beschränkt zu haben.¹⁴ Die Agrarkompetenz – jetzt in Art. 37 EGV – wirkt damit alles in allem nach wie vor intakt. Bei näherem Hinsehen zeigt sich freilich, daß die vom Amsterdamer Vertrag bewirkten sachlichen Änderungen tiefer gehen, als man bei oberflächlicher Lektüre annehmen könnte.

¹² *Ehlermann*, Europäisches Agrarrecht als Instrument der Gemeinschaftspolitik – Stand, Bedarf und Grenzen –, AgrarR 1989, Beilage II, S. 3 (5 f.); siehe EuGH, Slg. 1994, Gutachten 1/94, I-5267 (I-5397 f.); Slg. 1989, 3743 (3771), „Handel mit Drüsen und bestimmten Organen“. *Gilsdorf/Priebe*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zum Recht der Europäischen Union, Stand Mai 1999, Art. 38 EGV Rdnr. 15 weisen zusätzlich auf Abgrenzungsprobleme zu Art. 28, 103, 130d, 130I und 130s (alle a.F.) EGV hin.

¹³ *Gilsdorf/Priebe*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zum Recht der Europäischen Union, Stand Mai 1999, Art. 38 EGV Rdnr. 26a.

¹⁴ *Strein*, Der Vertrag von Amsterdam, EuZW 1998, S. 137 (139).

III. Agrarrelevante Weichenstellungen im Amsterdamer Vertrag

1. Das Entscheidungsverfahren in Art. 37 EGV

Beginnen sollte man bei einem Komplex, in dem der Amsterdamer Vertrag die Dinge unverändert gelassen hat, nämlich dem agrarpolitischen Entscheidungsverfahren. Auch nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags werden auf Art. 37 EGV gestützte Maßnahmen vom Rat lediglich nach Anhörung des Europäischen Parlaments, nicht jedoch im Wege der Mitentscheidung (s. jetzt Art. 251 EGV) beschlossen. Die Kommission hatte in ihrer an die Regierungskonferenz gerichteten Mitteilung zum Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens¹⁵ ausdrücklich dessen Einführung auch im Bereich der Agrarpolitik vorgeschlagen.¹⁶ Konzeptionell ließ sie sich – wie auch in anderen Bereichen – von der Unterscheidung zwischen Rechtsakten administrativer und solchen legislativer Natur leiten. Während administrative Akte, soweit die Befugnis zu ihrem Erlass nicht ohnehin auf die Kommission delegiert ist, weiterhin im Konsultationsverfahren angenommen werden sollten, empfahl sie, legislative Akte dem Mitentscheidungsverfahren zu unterwerfen. Als legislativ qualifizierte sie grundlegende Akte allgemeiner politischer Natur über die Konzeption und Ausrichtung der Agrarpolitik. Im einzelnen listete die Mitteilung folgende grundsätzlich „mitentscheidungs-würdige“ Komplexe auf:

- die Entscheidung über die in Art. 40 Abs. 3 a.F. EGV (jetzt Art. 34 Abs. 2 EGV) genannten wesentlichen Bestandteile der gemeinsamen Marktorganisationen (Preisregime, Beihilfen, Interventionsmaßnahmen, Ausfuhrerstattungen etc.). In diesem Kontext hielt es die Kommission allerdings für erforderlich, daß die *qua* Mitentscheidung erlassenen Akte selbst besondere Verfahrenslösungen zur Bewältigung dringlicher Fälle enthalten sollten, sprich ein vereinfachtes und vor allem beschleunigtes Verfahren.
- die Anwendung der Wettbewerbs- und Beihilfenvorschriften des EGV auf den Agrarsektor (Art. 42 a.F. EGV, jetzt Art. 36 EGV),
- Schaffung eines oder mehrerer Agrarfonds nach Art. 40 Abs. 4 a.F. EGV (jetzt Art. 34 Abs. 3 EGV),
- Gemeinschaftsregelungen zur öffentlichen Gesundheit, zur Tier- und Pflanzengesundheit, zum Tierschutz, zu Tierfuttermitteln und im Saatgutbereich,
- die Strukturpolitik im Agrar- und Fischereibereich sowie schließlich
- die Qualitätspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

¹⁵ Dok. SEC(96) 1225 endg.

¹⁶ Siehe auch die Antwort von Kommissar *Fischler* im Namen der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 684/97 des Abgeordneten *Frischenschlager*.

Wäre dieses Konzept übernommen worden, wären wesentliche Teile der agrarpolitischen Grundverordnungen sowie das veterinär- und pflanzenschutzrechtliche Regelwerk in den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens übergegangen.

Den von der Kommission in ihrer Mitteilung empfohlenen Abgrenzungskriterien zwischen legislativen und administrativen Akten mag es in einzelnen Punkten noch an Trennschärfe gemangelt haben. Vor dem Hintergrund der Komplexität der gemeinschaftlichen Agrargesetzgebung hätten sie jedoch durchaus die Basis für einen sachgerechten Einsatz des Mitentscheidungsverfahrens im Kontext der gemeinsamen Agrarpolitik liefern können. In der Sache ließ der Amsterdamer Vertrag den Vorstoß der Kommission mit einer Ausnahme unberücksichtigt. Diese betrifft die unmittelbar dem Gesundheitsschutz dienenden Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen, die aus dem Agrarkapitel ausgegliedert wurden und nunmehr gemäß Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV „abweichend von Artikel 37“ im Mitentscheidungsverfahren zu treffen sind. Freilich hat die Kommission bereits deutlich gemacht, daß sie ihr Anliegen im Rahmen der mittlerweile eröffneten Regierungskonferenz weiterverfolgen wird. Kommissar Fischler hatte sich gegenüber dem Europäischen Parlament bereits in dieser Richtung geäußert.¹⁷ Zunächst hat die Kommission in ihrem am 10. November 1999 vorgelegten Beitrag zur Vorbereitung der Regierungskonferenz allgemein ihr Festhalten an der Zuordnung legislativer Akte zum Mitentscheidungsverfahren bekräftigt. In ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2000 mit dem Titel „Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung“¹⁸ hat sie ihre Vorstellungen mittlerweile dahin präzisiert, daß auch in der Agrarpolitik „die wesentlichen Maßnahmen“ zukünftig im Wege der Mitentscheidung beschlossen werden sollen. Der von ihr empfohlene Text eines neuen Art. 37 Abs. 3 EGV qualifiziert jene Maßnahmen als wesentlich, „die von allgemeiner und grundlegender Bedeutung für die Konzeption und die Orientierung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik sind und eine erhebliche finanzielle Auswirkung haben“.

2. Die Reichweite der Agrarkompetenz

Anders liegen die Dinge im Hinblick auf die Reichweite der gemeinschaftlichen Agrarkompetenz. Die durch den Amsterdamer Vertrag eingeführten agrarrelevanten Änderungen finden sich freilich nicht im Agrarkapitel selbst und insbesondere nicht in Art. 37 EGV, sondern ergeben sich aus anderen Teilen des EG-Vertrags. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sollen zunächst einige wesentliche Änderungen kurz vorgestellt werden. Im weiteren sollen dann einzelne Aspekte besonders vertieft werden.

¹⁷ Siehe seine Antwort auf Frage 3 des ihm im Rahmen der Anhörung der Prodi-Kommission vor dem Europäischen Parlament vorgelegten Fragenkatalogs.

¹⁸ Dok. KOM(2000) 34 endg.

- Am meisten ins Auge sticht wohl die Eingliederung der Rechtsgrundlage für „Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben“, in die allgemeine Gesundheitsschutznorm des EGV, nämlich Art. 152.¹⁹ Der Normtext hat diese Kompetenz ausdrücklich als Abweichung von Art. 37 EGV gekennzeichnet. Daraus läßt sich ableiten, daß jedenfalls die Vertragsautoren der Ansicht waren, daß diese Handlungsbefugnis ihrem Wesen nach einen Bestandteil der Agrarkompetenz darstellt. Durch ihre Anbindung an Art. 152 EGV werden die betreffenden Gesundheitsschutzmaßnahmen nun nicht mehr im Anhörungs-, sondern im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV getroffen.
- Weiter ist Art. 280 EGV über die Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der EG zu erwähnen. Im Gegensatz zur Vorgängerbestimmung (Art. 209a a.F. EGV) enthält Art. 280 EGV in seinem Absatz 4 eine spezifische Gemeinschaftskompetenz zum Erlaß der „erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten“. Auch hier ist das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden. Führt man sich vor Augen, daß das gemeinschaftliche Agrarrecht in den vergangenen Jahren von Vorschriften zur Bekämpfung von Betrügereien und sonstigen Unregelmäßigkeiten geradezu überschwemmt wurde, läßt sich die Abgrenzungsfrage nicht mit leichter Hand abtun.
- Eine weitere Änderung betrifft die in Amsterdam neu in den Vertrag eingefügte Statistikkompetenz der Gemeinschaft. Gemäß Art. 285 Abs. 1 EGV können im Wege des Mitentscheidungsverfahrens „Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken“ beschlossen werden, „wenn dies für die Durchführung der Tätigkeiten der Gemeinschaft erforderlich ist“. Bislang wurden Rechtsakte über die Erhebung von Agrarstatistiken auf der Grundlage der allgemeinen Agrarkompetenz erlassen.²⁰ In welchem Umfang dies in der Zukunft noch möglich sein wird, bedarf der näheren Prüfung.
- Schließlich soll Art. 299 Abs. 2 EGV erwähnt werden, der sich mit der Sonderstellung der sog. „ultraperipheren Gebiete“, d.h. der französischen überseeischen Departements, der Azoren, Madeiras und der Kanarischen Inseln beschäftigt. Diese auf den ersten Blick „exotisch“ wirkende Bestimmung ermächtigt den Rat, im Anhörungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit spezifische Maßnahmen zu beschließen, „die insbesondere darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung dieses Vertrags auf die genannten Gebiete, einschließlich gemeinsamer

¹⁹ *Gadbin*, Agriculture et environnement : une frontière qui se précise, RTD eur. 1999, S. 326 (328); *Burbach/Mindermann*, AgrarR 1998, S. 293 (295).

²⁰ Siehe etwa die Verordnung (EWG) Nr. 571/88 des Rates vom 29. Februar 1988 zur Durchführung von Erhebungen der Gemeinschaft über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe im Zeitraum 1988 bis 1997, ABl. Nr. L 56 v. 2.3.1988, S.1, oder die Entscheidung 96/411/EG des Rates vom 25. Juni 1996 zur Verbesserung der Agrarstatistik der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 162 v. 1.7.1996, S. 14.

Politiken, festzulegen“. Im Agrarbereich geht es dabei um durchaus umfängliche und finanzwirksame besondere Hilfen für die ultraperipheren Gebiete, die bislang ihre Grundlage in Art. 37 EGV fanden.

3. Art. 37 EGV und der Gesundheitsschutz

Statt die neu eingeführte Gesundheitsschutzkompetenz in Art. 152 Abs. 4 Buchst. b und ihr Verhältnis zu Art. 37 EGV abstrakt zu erläutern, erscheint es aussagekräftiger, dies anhand der Auseinandersetzungen über die Verordnung (EG) Nr. 820/97 über die Kennzeichnung von Rindern und die Etikettierung von Rindfleisch zu tun. An diesem Fallbeispiel läßt sich nämlich vor allem die Vorgeschichte und damit die politische Dimension dieser Änderung illustrieren, die eng mit den durch die BSE-Krise ausgelösten politischen Erschütterungen verknüpft sind. Zum anderen läßt die Behandlung ein und derselben Regelungsmaterie „vor und nach Amsterdam“ die mit der Neuregelung verbundenen Änderungen besonders plastisch werden.

a) Der Streit um die Verordnung (EG) Nr. 820/97

Als Reaktion auf die BSE-Krise schlug die Kommission dem Rat im Oktober 1996 den Erlaß zweier Rechtsakte vor: einer Verordnung über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern²¹ sowie einer zweiten Verordnung über die Etikettierung von Rindfleisch²². Beide Vorschläge gaben Art. 43 a.F. EGV als Rechtsgrundlage an. Noch während der Beratungen im Rat reagierte die Kommission auf die stetig wachsende Kritik vor allem aus dem Europäischen Parlament durch eine Änderung ihrer Rechtsgrundlagendoktrin im Bereich des Gesundheitsschutzes. So erklärte Kommissionspräsident *Santer* am 18. Februar 1997 in der Parlamentsdebatte über den Bericht des BSE-Untersuchungsausschusses:

- das Parlament müsse zukünftig sehr viel stärker in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, und
- die Kommission werde in Zukunft für Vorschläge, die die Tier- und Pflanzengesundheit betreffen, vermehrt auf Art. 100a a.F. EGV zurückgreifen.

Gleichzeitig verwies der Präsident der Kommission auf die Bemühungen seiner Institution, in der Regierungskonferenz das Mitentscheidungsverfahren für alle legislativen Akte durchzusetzen.

Als Konsequenz dieser Ankündigungen zog die Kommission im März 1997 ihre beiden Verordnungsvorschläge zurück und ersetzte sie – ohne nennenswerte

²¹ ABl. Nr. C 349 v. 20.11.1996, S. 10.

²² ABl. Nr. C 349 v. 20.11.1996, S. 14.

inhaltliche Änderungen – durch einen auf Art. 100a a.F. EGV gestützten Vorschlag²³. Dieser sah vor, beide Komplexe (Identifizierung/Registrierung und Etikettierung) in einem einheitlichen Rechtsakt (Verordnung) zu regeln und im Mitentscheidungsverfahren zu verabschieden. Der Rat, der die Heranziehung des Art. 100a a.F. strikt ablehnte,

- tauschte diesen Artikel daraufhin einstimmig gegen Art. 43 a.F. EGV aus und
- beschloß die Verordnung (EG) Nr. 820/97 im Anhörungsverfahren. In seiner Stellungnahme verlangte das Europäische Parlament ausdrücklich den Rückgriff auf Art. 100a a.F. EGV als Rechtsgrundlage.

Bekanntlich hat die Kommission – unterstützt vom Parlament – wegen des auf Art. 43 a.F. EGV basierenden Erlasses der Verordnung (EG) Nr. 820/97 Nichtigkeitsklage gegen den Rat erhoben.²⁴ Die von den Verfahrensbeteiligten ins Feld geführten Argumente können an dieser Stelle nur in ihren zentralen Elementen rekapituliert werden. In diesem Zusammenhang muß man daran erinnern, daß zur Entscheidung dieses Falles noch die vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags geltenden Vorschriften zum Tragen kommen.

Im Hinblick auf die zunächst separat vorgelegten Vorschläge begründet die Kommission den Rückgriff auf Art. 43 a.F. EGV mit der – weiter oben schon dargestellten – EuGH-Judikatur zum Vorrang der Agrarkompetenz vor Art. 100a a.F. EGV. Diese Vorschläge hätten, nach damaliger Sichtweise der Kommission, die Erzeugung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen betroffen und lediglich in diesem Zusammenhang auch Ziele des Gesundheitsschutzes verfolgt. Der später im Lichte der besonderen Herausforderungen der BSE-Krise vorgelegte einheitliche Vorschlag hingegen betreffe zwar Agrargüter, rücke als Normzweck jedoch den Schutz der Verbrauchergesundheit ganz in den Vordergrund. Daraus folge die Notwendigkeit, Art. 100a a.F. EGV als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Darüber hinaus leitet die Kommission aus Art. 129 a.F. EGV und Art. 100a a.F. EGV ab, daß in Fragen des Gesundheitsschutzes das Mitentscheidungsverfahren angewandt werden müsse. Das Europäische Parlament unterstützt im wesentlichen die Haltung der Kommission.

Der Rat hingegen beruft sich auf die vom EuGH entwickelten Kriterien zur Abgrenzung gemeinschaftlicher Rechtsgrundlagen. Dabei sei auf objektive, der gerichtlichen Kontrolle zugängliche Elemente abzustellen, und zwar in erster Linie auf den Inhalt und die Ziele der Regelung. Anders als die Kommission erblickt der Rat das Hauptziel der Verordnung (EG) Nr. 820/70, d.h. der dort vorgesehenen Kennzeichnungs- und Etikettierungsregeln, jedoch nicht im Gesundheitsschutz, sondern in der Marktstabilisierung (Art. 39 Abs. 1 Buchst. c a.F. EGV) durch die

²³ ABl. Nr. C 100 v. 27.3.1997, S. 22.

²⁴ Rechtssache C-269/97.

Wiederherstellung des durch die BSE-Krise verloren gegangenen Verbrauchervertrauens. Zwar diene die Verordnung im Sinne eines „*objectif accessoire*“ auch dem Gesundheitsschutz. Dies führe nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch gerade nicht zur Verdrängung des Art. 43 a.F. EGV durch den Art. 100a a.F. EGV.

Generalanwalt *Saggio* wiederum greift in seinen Schlußanträgen die von Kommission und Parlament hilfswise angeführte These auf, die Verordnung habe auf Art. 43 a.F. EGV und Art. 100a a.F. EGV gleichzeitig gestützt werden müssen. In seiner Analyse kommt der Generalanwalt nämlich mit durchaus beachtlichen Argumenten zu dem Schluß, daß die Verordnung in zwei autonome, voneinander getrennt zu behandelnde Teile zerfalle. Etwas überraschend folgert der Generalanwalt, der Kennzeichnungsteil betreffe lediglich den Produktionsprozeß, wirke sich auf die Verbraucher nur mittelbar aus und habe somit im wesentlichen die Stabilisierung des Rindfleischmarktes zum Ziel. Daher sei insoweit Art. 43 a.F. EGV die richtige Rechtsgrundlage. Demgegenüber diene der Etikettierungsteil hauptsächlich der Information der Verbraucher, so daß hier Art. 100a a.F. EGV heranzuziehen sei. Interessant ist, daß Generalanwalt *Saggio* nicht Art. 129a in der Maastrichter Fassung des EGV ins Spiel bringt, der sich gegebenenfalls als Argument zur Überwindung des Vorrangs der Agrar- vor der allgemeinen Binnenmarktkompetenz nutzen ließe. Dort ist – wie seit „Amsterdam“ im neuen Art. 153 EGV – vorgesehen, daß die Gemeinschaft auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes Maßnahmen ergreifen kann, „die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 100a erläßt“. Somit könnte man Art. 129a a.F. EGV selbst als von Art. 43 a.F. EGV nicht verdrängte verbraucherschutzspezifische Spezialregelung zu Art. 100a a.F. EGV interpretieren. Durchaus folgerichtig empfiehlt der Generalanwalt dem EuGH die Aufhebung der Verordnung. Obwohl die Schlußanträge schon am 18. Mai 1999 gestellt wurden, hat der Gerichtshof in dieser Rechtssache noch kein Urteil verkündet.

b) Die Auslegung von Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV

An dieser Stelle über den Ausgang dieses Prozesses zu spekulieren, erscheint untunlich. Zum einen liegen die Argumente der Parteien auf dem Tisch und harren ihrer Würdigung durch den EuGH. Zum anderen hat sich durch das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags die Rechtslage mittlerweile geändert. In deren Licht werden die Konturen neuer Auseinandersetzungen sichtbar. Die Kommission hat nämlich vor kurzem den Vorschlag für eine neue Verordnung vorgelegt, die die bestehende Kennzeichnungs- und Etikettierungsverordnung ablösen soll.²⁵ Gestützt auf den neuen Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV schlägt sie vor, das Kennzeichnungssystem zwar im wesentlichen beizubehalten, die gegenwärtig fakultative Etikettierungsregelung hingegen durch ein obligatorisches System abzulösen. Wiederum

²⁵ Dok. KOM(1999) 487 endg.

hat es den Anschein, daß zwischen Rat, Parlament und Kommission kaum Einigkeit über die Rechtsgrundlagenproblematik zu erzielen sein wird.

Nach Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV werden „Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben“, abweichend von Art. 37 EGV im Wege des Mitentscheidungsverfahrens getroffen. Stellt man sich ähnlich wie Generalanwalt *Saggio* in der Rechtssache C-269/97 auf den Standpunkt, daß der Vorschlag rechtlich betrachtet in zwei voneinander getrennte Teile zerfällt, so lassen sich folgende rechtsgrundlagenrelevante Fragen formulieren:

- (1) Können beide Regelungsteile oder wenigstens einer davon als „Maßnahmen im Bereich Veterinärwesen“ qualifiziert werden?
- (2) Wenn ja, bezwecken die vorgeschlagenen Maßnahmen „den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung unmittelbar“?
- (3) Wie ist das Kriterium der Unmittelbarkeit auszulegen?

Welche Antworten der Rat und später möglicherweise der EuGH auf diese Fragen geben werden, ist schwer vorherzusagen. Zumindest der Rat dürfte sich durch die neue Rechtslage in der von ihm in der Vergangenheit eingenommenen Haltung eher bestätigt fühlen. Während sich der Rat jedoch bislang mit einer schlichten Bezugnahme auf Art. 37 EGV begnügen konnte, stellt sich für ihn nun in voller Schärfe die Frage nach der Abgrenzung zwischen allgemeiner Agrar- und neuer Gesundheitsschutzermächtigung.

Ungeachtet dieses konkreten Falles wird man im Lichte des Normtextes jedenfalls folgende allgemeine Schlüsse ziehen können:

- Mit Art. 152 Abs. 4 Buchst. b stellt der EG-Vertrag klar, daß Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen, die unmittelbar dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung dienen, ohne die abweichende Sonderregelung in den Anwendungsbereich der Agrarkompetenz fielen und nur aufgrund einer ausdrücklichen Ausnahmebestimmung der Kodezision unterliegen. *A fortiori* wird man sagen können, daß damit von der Anwendbarkeit des Art. 37 EGV auf „nicht qualifizierte“ Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen auszugehen ist.
- Diese Aussagen zum Anwendungsbereich des Art. 37 EGV gelten zwanglos für die Rechtslage nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags. Manches spricht freilich dafür, Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV auch als primärrechtliche Klarstellung der Rechtslage „vor Amsterdam“ zu interpretieren. Damit wären auch Auswirkungen für die Rechtssache C-269/97 verbunden.
- Die Bezugnahme auf den „Schutz der Gesundheit der Bevölkerung“ stellt weiter klar, daß Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen

ebenso im Anwendungsbereich der Agrarkompetenz verbleiben wie Maßnahmen des Tierschutzes.

Will man dem Unmittelbarkeitskriterium einen eigenständigen Bedeutungsgehalt belassen, kann man es nur so verstehen, daß nicht jede Maßnahme, die in irgendeiner Weise in Verbindung mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit steht, von Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV erfaßt wird. Eine gesteigerte Intensität der Zweckbeziehung zwischen Maßnahme und Gesundheitsschutz erscheint daher unabdingbar. In der Rechtspraxis machen sich freilich Tendenzen zu einer eher großzügigen Auslegung der Unmittelbarkeit bemerkbar.

4. Art. 37 EGV und die anderen Sachkompetenzen im EGV

Während sich das Regel-/Ausnahmeverhältnis zwischen Art. 37 EGV und Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV aus dem Normtext selbst ergibt, liegen die Dinge bei den neu eingeführten Sachkompetenzen anders. Die Zuordnung der Agrarkompetenz zu den neuen Rechtsgrundlagen für Betrugsbekämpfung und Statistik bedarf somit eigenständiger systematischer Überlegungen.

a) Die klassische EuGH-Rechtsprechung zum Vorrang von Art. 37 EGV

Im Lichte der eingangs referierten Rechtsprechung des EuGH zum Vorrang der Agrarkompetenz vor den allgemeinen Binnenmarktkompetenzen könnte man die Beziehung zwischen den Art. 94 und 95 EGV einerseits und Art. 37 EGV andererseits mit dem Begriff der „vertikalen Spezialität“ kennzeichnen. Danach ist die Agrarkompetenz eine, innerhalb des Binnenmarktkomplexes liegende, auf einen abgegrenzten Politikbereich (Landwirtschaft) zugeschnittene Sonderkompetenz. Vor diesem Hintergrund wird man die genannte EuGH-Rechtsprechung nicht auf die horizontal neben der Binnenmarktkompetenz – oder jedenfalls neben der Agrarkompetenz – angesiedelten neuen Sachkompetenzen anwenden können.²⁶

Das heißt freilich nicht, daß agrarbezogene Statistik- und Betrugsbekämpfungsfragen vor dem Amsterdamer Vertrag nicht von der Agrarkompetenz erfaßt gewesen wären. Mangels eigenständiger Verankerung im EG-Vertrag konnten beide Problemkomplexe in der Agrargesetzgebung mitgeregelt werden, soweit sie sich auf die Erzeugung und Vermarktung von Agrarprodukten bezogen. Nunmehr jedoch hat der Vertrag die Felder der Statistik und Betrugsbekämpfung aus ihrem „akzesorischen Dasein“ herausgelöst und rechtlich verselbständigt.

²⁶ So auch *Heselhaus*, Emanzipation der Umweltpolitik nach Art. 175 I EG-Vertrag (ex-Art. 130s EGV), NVwZ 1999, S. 1190 (1192) m.w.Nachw.

b) Anwendung der herkömmlichen Kompetenzabgrenzungsregeln

Die Art. 280 und 285 EGV lassen sich am besten als auf einer horizontalen Linie mit Art. 37 EGV liegend vorstellen – man könnte von einem „horizontalen Konkurrenzverhältnis“ sprechen. Dabei können – wie im Verhältnis zu anderen Sachkompetenzen auch – durchaus Überlappungen auftreten, die durch die Anwendung der vom EuGH aufgestellten Grundsätze für die Kompetenzabgrenzung zu lösen sind. Daß der eingangs erwähnte „Alleinherrschaftsanspruch“ der Agrarkompetenz der Anwendung dieser Grundsätze auf den Art. 37 EGV nicht entgegensteht, zeigt im übrigen recht einprägsam das Urteil des EuGH vom 25. Februar 1999 in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97²⁷. Anhand zweier Verordnungen über den Schutz des Waldes gegen Luftverschmutzung und gegen Brände ging es in diesem Fall um die Abgrenzung zwischen gemeinschaftlicher Agrar- und Umweltkompetenz.

In seinem Urteil unterstrich der EuGH im Einklang mit seiner bisherigen Rechtsprechung²⁸:

- daß es keinen grundsätzlichen Vorrang der Agrar- oder Umweltpolitik voneinander gibt,²⁹
- daß die Entscheidung für die Agrar- oder Umweltkompetenz auf objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umständen und insbesondere dem Ziel und Inhalt des Rechtsakts basieren muß, und
- daß die Umweltkompetenz nicht jede Maßnahme erfaßt, mit der die Schutzanfordernisse des gemeinschaftlichen Umweltrechts berücksichtigt würden, sondern lediglich „spezifische Maßnahmen im Umweltbereich“.

Nichts spricht dagegen, diese Grundsätze auf die neuen Handlungsermächtigungen in den Bereichen Betrugsbekämpfung und Statistik zu übertragen. Danach wird es weiter möglich sein, in auf Art. 37 EGV gestützte Rechtsakte Einzelbestimmungen zum Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen aufzunehmen, deren Hauptziel darin besteht, das Funktionieren der jeweiligen Agrarregelung zu gewährleisten (etwa Kontrollbestimmungen, Rückforderungsvorschriften sowie pekuniäre und andere Sanktionen). Demgegenüber dürften selbständige Regelungen zur Bekämpfung von Betrügereien und Unregelmäßigkeiten wie die Verordnung über die sog. „schwarze Liste“³⁰ zukünftig die Beach-

²⁷ EuGH, Slg. 1999, I-1139 (*Parlament/Rat*); s. die Besprechung bei *Heselhaus*, (Fn. 26), S. 1190.

²⁸ Siehe etwa EuGH, Rs. C-405/92, Slg. 1993, I-6133 (*Mondiet*), „Verbot von Treibnetzen“; EuGH, Slg. 1990, I-1527 (*Griechenland/Rat*), „Tschernobyl“.

²⁹ D.h. die Agrarkompetenz darf nicht – wie im Verhältnis zu den Binnenmarktkompetenzen in Art. 94 und 95 EGV – als *lex specialis* zur Umweltkompetenz verstanden werden; s. *Gadbin*, (Fn. 19), S. 326 (330).

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1469/95.

tung von Art. 280 EGV erfordern. Auch im Bereich der Agrarstatistik werden eigenständige, in sich geschlossene Statistikregelungen zukünftig auf Art. 285 EGV zu stützen sein. Im übrigen gilt natürlich, daß abstrakt-generelle Aussagen über die Anwendbarkeit gemeinschaftlicher Rechtsgrundlagen stets mit erheblichen Risiken behaftet sind, da die Wahl der zutreffenden Handlungsermächtigung von den Umständen des Einzelfalls und vor allem von den Zielen abhängt, die der gemeinschaftliche Normgeber mit ihnen verknüpft.

5. Querschnittsaufgaben

Neben der Einführung neuer bereichsspezifischer Handlungskompetenzen hat der Amsterdamer Vertrag das primäre Gemeinschaftsrecht auch um eine Reihe neuer Querschnittsaufgaben bereichert. Damit sind Klauseln gemeint, die selbst zwar keinen Kompetenzcharakter haben, nach denen jedoch spezifische Belange einer Gemeinschaftspolitik auch bei der Gestaltung anderer Politiken berücksichtigt werden müssen.³¹ Die horizontale Umweltklausel in Art. 6 EGV, wonach die „Erfordernisse des Umweltschutzes [...] bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen [...] einbezogen werden“ müssen, kann insofern als exemplarisch gelten. Schon vor „Amsterdam“ enthielt der EG-Vertrag zusätzlich zur Umweltklausel (Art. 130r Abs. 2 a.F. EGV) Querschnittsaufgaben aus den Gebieten Kultur (Art. 128 Abs. 3 a.F. EGV, jetzt Art. 151 Abs. 4 EGV), Gesundheitsschutz (Art. 129 Abs. 1 a.F. EGV, jetzt Art. 152 Abs. 1 EGV), Kohäsionspolitik (Art. 130b a.F. EGV, jetzt Art. 159 EGV) und Entwicklungszusammenarbeit (Art. 130v a.F. EGV, jetzt Art. 178 EGV). Die durch den Amsterdamer Vertrag zusätzlich in den EG-Vertrag aufgenommenen Querschnittsklauseln betreffen:

- das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus (Art. 127 Abs. 2 EGV),
- die Erfordernisse des Verbraucherschutzes (153 Abs. 2 EGV),
- die industriepolitischen Ziele nach Art. 157 Abs. 1 EGV (Art. 157 Abs. 3 EGV) sowie
- den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere (Protokoll Nr. 10 zum EG-Vertrag).

Auch die allgemeine Gleichstellungsklausel in Art. 3 Abs. 2 EGV könnte man dem Kreis der Querschnittsnormen zurechnen.

Ob von der Existenz einer Vielzahl zu berücksichtigender Belange aus anderen Politikfeldern besondere, die Agrarpolitik prägende Wirkungen ausgehen, ist eine offene Frage. Zu erinnern ist daran, daß nach der Rechtsprechung des EuGH bei

³¹ Zur Wirkungsweise von Querschnittsklauseln s. die instruktive Kommentierung zu Art. 6 EGV bei *Breier/Vjgen*, in: Lenz (Hrsg.), Kommentar zum EG-Vertrag, 2. Aufl., 1999.

der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik von Erfordernissen des Allgemeininteresses, wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren von Hause aus nicht abgesehen werden darf.³² Weiter ist an den großen Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu erinnern, den der EuGH dem gemeinschaftlichen Normgeber bei seinen agrarpolitischen Entscheidungen generell und insbesondere bei der Verwirklichung des in Art. 33 EGV verankerten Zielkataloges einräumt.³³

Was die agrarpolitischen Ziele in Art. 33 Abs. 1 EGV angeht, so hat sich gezeigt, daß einzelne Ziele von der tatsächlichen Entwicklung überholt und dadurch auch rechtlich gegenstandslos werden können. So richtet die Agrarpolitik seit geraumer Zeit ihr Augenmerk weniger auf die Steigerung der Produktivität denn auf Produktionsbegrenzung. Hinzu kommt, daß eine kritische Prüfung der Agrarziele zu dem Schluß führt, daß der Zielkanon eine Reihe „moderner“ agrarpolitischer Elemente überhaupt nicht oder nur unzureichend anspricht. Dazu zählen der Agrarumweltschutz³⁴ ebenso wie die Erzeugung sicherer und besonderen Qualitätsanforderungen genügender landwirtschaftlicher Produkte³⁵ oder das Anliegen eines funktionierenden ländlichen Raumes³⁶. Dennoch hat auch der Amsterdamer Vertrag zu keiner Revision des agrarpolitischen Zielkatalogs geführt. Vor diesem Hintergrund entwickelt die Erweiterung des Kreises gemeinschaftlicher Querschnittsaufgaben in begrenztem Umfang kompensierende Wirkung gegenüber einem aktualisierungsbedürftigen agrarpolitischen Zielkatalog. Die Normierung einer Vielzahl von Querschnittsaufgaben kann dem Gemeinschaftsgesetzgeber zwar Argumente bereitstellen, um im Rahmen der Agrarpolitik solche Belange zu verfolgen, die nicht zu den agrarpolitischen Zielen im strengen Sinne gehören. Das im Hinblick auf Art. 33 EGV mittlerweile unübersehbare agrarpolitische Steuerungsdefizit des Vertrages können Querschnittsklauseln freilich nicht ausgleichen.

³² EuGH, Rs. 68/86, Slg. 1988, 855 (896), (*Vereinigtes Königreich/Rat*). S. auch EuGH, Rs. 280/93, Slg. 1994, I-4973, Rdnr. 54 (*BRD/Rat*) zur Berücksichtigung entwicklungspolitischer Interessen im Rahmen der Bananenmarktordnung; *Barents*, Recent developments in community case law in the field of agriculture, CML Rev. 1997, S. 811 (818).

³³ *Olmi*, Politique agricole commune, 1991, S. 81 ff.

³⁴ Dazu *Götz*, Umweltschutz und Land- sowie Forstwirtschaft, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, Bd. II, § 85 Rdnr. 10. S. die gestützt auf Art. 37 EGV im Rahmen der Agenda 2000 in das Recht der Direktzahlungen aufgenommene Umweltklausel (Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999).

³⁵ Siehe etwa die Verordnungen (EWG) Nr. 2081/92 (Ursprungs- und Herkunftsbezeichnungen), Nr. 2082/92 (Spezifität), Nr. 2092/91 (biologische Erzeugung).

³⁶ Siehe die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

IV. Schlußbemerkung

Die vom Amsterdamer Vertrag bewirkten agrarrelevanten Neuerungen stellen keine Revolution dar. Vor allem bleibt die Agrarkompetenz in Art. 37 EGV maßgeblich für den „harten Kern“ der gemeinsamen Agrarpolitik, nämlich für die Marktorganisationen. Dennoch bedeuten die in Amsterdam beschlossenen Änderungen eine durchaus sichtbare Zäsur in der Entwicklung des Agrarrechts. Während die mit Art. 280 und 285 EGV verbundenen Eingriffe in den agrarpolitischen Kompetenzraum begrenzter Natur sind, hat Art. 152 EGV mit dem Veterinär- und Pflanzenschutzrecht eine wichtige Materie aus dem agrarpolitischen Kompetenzbestand herausgelöst. Darüber hinaus tragen die genannten Artikel das Mitentscheidungsverfahren ein gutes Stück weit in die agrarpolitischen Entscheidungsprozesse hinein. Man muß kein Prophet sein, um vorherzusagen, daß sich der in diesen Änderungen aufscheinende Trend weiter fortsetzen wird. Einhergehend mit ihrem inhaltlichen Umbau, wie er sich in der Agenda 2000 artikuliert hat,³⁷ wird auf diese Weise auch das agrarrechtliche Normsetzungsverfahren nicht seiner fortschreitenden Demokratisierung und Parlamentarisierung entgehen. Und hat erst einmal das Mitentscheidungsverfahren die Agrarpolitik als solche erfaßt, wird auch die Abgrenzung der Agrarkompetenz von anderen vertraglichen Kompetenzen wieder viel von ihrer Brisanz verlieren.

³⁷ Die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossenen Rechtsakte finden sich im ABl. Nr. L 160 v. 26.6.1999.