

Leitsatz

zum Beschluss des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008

- 1 BvF 4/05 -

Bei der Umstellung von Agrarmarktbeihilfen darf der Gesetzgeber die im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Einteilung des Bundesgebiets in Regionen an den Ländergrenzen ausrichten. Er darf bei der Ausgestaltung des Fördersystems grundsätzlich zur Vermeidung struktureller Verwerfungen auch bisherige Förderelemente berücksichtigen, selbst wenn dies in verschiedenen Regionen Deutschlands zu unterschiedlichen flächenbezogenen Förderbeträgen führt.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVF 4/05 -



Im Namen des Volkes

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung

von Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004 (BGBl I S. 1763) - Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien-durchführungsgesetz - BetrPrämDurchfG) (BGBl I S. 1763) - in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes vom 23. Juli 2004 (BGBl I S. 1861) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes vom 26. Juli 2004 (BGBl I S. 1868),

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Rudolf Wendt,
Schulstraße 45, 66386 St. Ingbert-Hassel -
hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Rich-
terin und Richter

Präsident Papier,
Hohmann-Dennhardt,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Kirchhof,
Masing

am 14. Oktober 2008 beschlossen:

Artikel 1 §§ 2, 4 Absatz 1 mit Anlage 1, § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 1 mit Anlage 3 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1763) - Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien Durchführungsgesetz - BetrPrämDurchfG) - in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Betriebsprämien Durchführungsgesetzes vom 23. Juli 2004 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1861), in der Neufassung bekannt gemacht am 26. Juli 2004 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1868), sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die abstrakte Normenkontrolle betrifft die unterschiedliche Behandlung der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in verschiedenen Regionen Deutschlands bei der Gewährung von Betriebsprämien nach dem Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien Durchführungsgesetz - BetrPrämDurchfG). 1

I.

1. Das Betriebsprämien Durchführungsgesetz dient der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 (ABI Nr. L 270 vom 21. Oktober 2003; im Folgenden: VO <EG> 1782/2003). Diese Verordnung ist Teil der von den Agrarministern der Europäischen Union (EU) im Juni 2003 in Luxemburg beschlossenen grundlegenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Verordnung sieht unter anderem eine Einkommensstützungsregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in Form einer einheitlichen Betriebsprämie vor. 2

Die Reform zielt darauf ab, die Überproduktion im Agrarbereich zurückzuführen, die durch produktionsmengenbezogene Subventionierung und Preisstützungssysteme in der Vergangenheit gefördert worden war. Die Landwirte sollen sich bei ihrer Produktion deutlicher als bisher am Markt orientieren. Nach dem neuen Fördersystem soll eine Einkommensstützung erfolgen, die stärker an der Bewirtschaftung und Pflege von Flächen ausgerichtet ist. Daneben soll dem Umwelt- und Gesundheitsschutz größere Bedeutung zukommen, indem grundlegende Anforderungen an die Betriebsführung gestellt werden. Diese beziehen sich auch auf die Lebensmittelsicherheit, die Tiergesundheit und den Tierschutz sowie die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Die Zahlung der Betriebsprämien wird auch von der Erfüllung dieser Anforderungen abhängig gemacht („cross compliance“ oder „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“). In Verfolgung dieser Ziele wurde seit dem Jahr 2005 ein erheblicher Teil der Agrarmarktbeihilfen von der Produktion bestimmter Agrarerzeugnisse gelöst (Entkoppelung von der Produktion). Sie werden fortan in ein System einer einheitlichen Einkommensstützung für landwirtschaftliche Betriebe überführt und als Betriebsprämien gewährt, die als Direktzahlungen erfolgen. Damit wird auch die Stabilisierung der Einkommen der Betriebsinhaber bezweckt; zudem soll den vielfältigen, namentlich ökologischen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft Rechnung getragen werden.

3

Neben den von der Produktion entkoppelten Betriebsprämien gibt es indes weiter produktionsgekoppelte Beihilfen, die zum Teil Gegenstand, zum Teil nicht Gegenstand der VO (EG) 1782/2003 sind. Der Reformprozess ist damit nicht beendet. Zielvorstellung ist es, die Agrarmarktbeihilfen sukzessive auf das neue System umzustellen. Am Ende dieses Prozesses kann die Zusammenfassung möglichst aller Agrarmarktbeihilfen unter einem einheitlichen Verordnungsdach mit einem einheitlichen Verwaltungs- und Kontrollrahmen stehen. Damit soll das komplexe Förder- und Stützungssystem auch übersichtlicher gestaltet werden. Die Stützungsregelungen sollen schließlich, wenn erforderlich, an die fortschreitende Entwicklung angepasst werden.

4

Die gemeinschaftsrechtliche Verordnung setzt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nationale Obergrenzen für die Betriebsprämie fest (Anhang VIII zu Art. 41 VO <EG> 1782/2003). Diese Obergrenzen kennzeichnen letztlich das gesamte auf einen Mitgliedstaat entfallende Prämienvolumen. Zur Umsetzung der Betriebsprämienregelung in den Mitgliedstaaten sieht die Verordnung ein Standardmodell für die Aufteilung der Beihilfen vor, für das ein vergangenheitsbezogener Ausgangspunkt festgelegt ist: Zugrunde gelegt wird insoweit für die Berechnung die - noch produktionsgekoppelte - Förderung im sogenannten Referenzzeitraum der Jahre 2000 bis 2002 und damit der drei letzten Jahre vor Erlass der Verordnung (vgl. Art. 37, 38 VO <EG> 1782/2003).

5

Die Mitgliedstaaten konnten sich bei der Umsetzung der Betriebsprämienregelung allerdings auch für andere Modelle entscheiden. Bis zum 1. August 2004 konnten sie anstelle des Standardmodells eine in der VO (EG) 1782/2003 vorstrukturierte „regionale Durchführung“ wählen. Zugleich war es möglich, den für das Jahr 2005 vorgesehenen Beginn der Betriebsprämienregelung auf die Jahre 2006 oder 2007 zu verschieben. Während das gleichsam als Auffanglösung vorgesehene Standardmodell ausschließlich an die Förderung im Referenzzeitraum - nach alter Regelung (gekoppelte Beihilfen) - anknüpft, wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, ein rein flächenbezogenes Modell zu realisieren oder ein Kombinationsmodell zu wählen. Mit den unterschiedlichen Umsetzungsmodellen sollten den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume eingeräumt werden, um erhebliche Einbrüche und Umbrüche bei der Förderung zu vermeiden. Dieser Gesichtspunkt spielte sowohl bezogen auf die einzelnen innerstaatlichen Regionen als auch auf die einzelnen Betriebe eine Rolle, die dafür aufgrund der in der Landwirtschaft naturgegebenen Produktionszyklen, der vorherrschenden Betriebsgrößen und der an der Betriebsstruktur ausgerichteten Ausstattung mit Sach- und Produktionsmitteln als besonders anfällig galten. Entschloss sich ein Mitgliedstaat zur regionalen Durchführung, hatte er - jeweils nach objektiven Kriterien - die Regionen festzulegen und die nationale Obergrenze auf die Regionen aufzuteilen (Art. 58 VO <EG> 1782/2003; vgl. zu dem Reformmodell zusammenfassend etwa: Busse, in: Schulze/Zuleeg, Europarecht, 1. Aufl. 2006, § 25, „Agrarrecht“, Rn. 107 ff.).

6

2. Der deutsche Gesetzgeber entschied sich für die Umsetzung der Reform ab dem 1. Januar 2005 und - in Abweichung vom Standardmodell - für die regionale Durchführung.

7

Als Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004 (BGBl I S. 1763 ff.) beschloss der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das am 1. August 2004 in Kraft getretene Betriebsprämien-durchführungsgesetz. Auch die Antragstellerin stimmte dem Gesetz im Bundesrat zu. Das Gesetz wurde bereits durch das am 29. Juli 2004 in Kraft getretene Erste Gesetz zur Änderung des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes vom 23. Juli 2004 (BGBl I S. 1861 ff.) geändert (Bekanntmachung der Neufassung am 26. Juli 2004, BGBl I S. 1868 ff.). In dieser Fassung ist das Gesetz zum Gegenstand des Normenkontrollantrags gemacht worden. Es sieht - soweit hier bedeutsam - Folgendes vor:

8

a) § 2 BetrPrämDurchfG bestimmt zunächst, dass die einheitliche Betriebsprämie entsprechend Art. 58 VO (EG) 1782/2003 ab dem 1. Januar 2005 auf regionaler Ebene gewährt wird. Das Bundesgebiet wird in eine Mehrzahl von Regionen aufgeteilt. Die Einteilung der Regionen folgt den Grenzen der Bundesländer. Abweichend davon bilden allerdings die Länder Brandenburg und Berlin, Niedersachsen und Bremen sowie Schleswig-Holstein und Hamburg je-

9

weils eine Region. Die Vorschrift lautet:

§ 2	10
Regionale Anwendung der einheitlichen Betriebsprämie	11
(1) Die einheitliche Betriebsprämie nach Titel III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 wird entsprechend Artikel 58 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ab dem 1. Januar 2005 auf regionaler Ebene nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften und der zu ihrer Durchführung erlassenen Vorschriften gewährt.	12
(2) Region im Sinne des Artikels 58 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie dieses Gesetzes und der zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften ist das Land. Abweichend von Satz 1 bilden die Länder Brandenburg und Berlin, Niedersachsen und Bremen sowie Schleswig-Holstein und Hamburg jeweils eine Region.	13
b) Sodann wird die nationale Obergrenze auf die Regionen verteilt (§ 4 Abs. 1 BetrPrämDurchfG). Die Aufteilung richtet sich nach dem in Anlage 1 zum Gesetz vorgesehenen Verteilungsschlüssel. Dieser legt für jede der 13 Regionen einen bestimmten Prozentanteil an der nationalen Obergrenze fest, der zuvor nach bestimmten, im Gemeinschaftsrecht angelegten Vorgaben gekürzt und angepasst worden ist. Der Schlüssel berücksichtigt zu 35 % den Anteil der jeweiligen Region an der beihilfefähigen Gesamtfläche im Sinne der VO (EG) 1782/2003; zu 65 % geht er - vergangenheitsbezogen - auf die bisherigen Anteile der Regionen am Prämienvolumen derjenigen Stützungsregelungen zurück, die in die Betriebsprämienregelung einbezogen wurden. Diese Berechnungsgrundlage des Verteilungsschlüssels ergibt sich nicht aus dem Gesetz und der zugehörigen Anlage, sondern ist lediglich in der Begründung des Gesetzentwurfes genannt (BTDrucks 15/2553, S. 23). Die Regelung hat folgenden Wortlaut:	14
§ 4	15
Aufteilung der Obergrenze auf die Regionen	16
(1) Die nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 um 1,0 vom Hundert gekürzte angepasste nationale Obergrenze wird auf die einzelnen Regionen nach dem in Anlage 1 vorgesehenen Schlüssel als Grundlage für die Berechnung des Referenzbetrages nach § 5 aufgeteilt (regionale Obergrenzen). ...	17
Anlage 1 (zu § 4 Abs. 1)	18
Aufteilung der angepassten nationalen Obergrenze auf die Regionen	19
Region Anteil in % an der angepassten nationalen Obergrenze	20
Baden-Württemberg	7,6017

Bayern	19,6701
Brandenburg und Berlin	7,2815
Hessen	4,1374
Mecklenburg-Vorpommern	8,1409
Niedersachsen und Bremen	15,3941
Nordrhein-Westfalen	9,2730
Rheinland-Pfalz	3,1693
Saarland	0,3723
Sachsen	5,8367
Sachsen-Anhalt	7,4850
Schleswig-Holstein und Hamburg	6,5504
Thüringen	5,0876

c) Schließlich regelt das Betriebsprämienführungsgesetz einen bundes- einheitlichen Modus für die Verteilung des jeweiligen Prämien volumens *innerhalb* der einzelnen Regionen. Gemäß § 5 Abs. 1 BetrPrämDurchfG wird für je- den Betriebsinhaber aus einem betriebsindividuellen und einem flächenbezogenen Betrag ein bestimmter Betrag (Referenzbetrag der einheitli- chen Betriebsprämie) festgesetzt (vgl. Art. 41, Art. 59 Abs. 1, Abs. 3 VO <EG> 1782/2003). In § 5 BetrPrämDurchfG heißt es:

§ 5 22

Bestimmung des Referenzbetrages der einheitlichen Betriebsprämie 23

(1) Der Referenzbetrag der einheitlichen Betriebsprämie wird für jeden Be- triebsinhaber in Anwendung des Artikels 59 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 aus einem betriebsindividuellen Betrag und einem flächenbezogenen Betrag festgesetzt. ... 24

Das Modell einer gemischten Berechnung der Betriebsprämien nach be- triebindividuellen und flächenbezogenen Beträgen (Kombinationsmodell) soll nach einer Übergangsphase in das Modell einer *innerhalb der Regionen* rein flächenbezogenen Betriebsprämie überführt werden (reines Flächenmodell): Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 BetrPrämDurchfG ist jeder Zahlungsanspruch eines Betriebsinhabers in einer Region für das Jahr 2009 (Startwert) bis zum Jahr 2013 („Anpassungspfad“, wobei 2013 schon der Zielwert erreicht ist) nach dem in Anlage 3 zu dem Gesetz bestimmten Berechnungsverfahren zu einem für jede Region einheitlichen Zahlungsanspruch, dem regionalen Zielwert, anzu- gleichen. Der jeweilige Zielwert einer Region wird von der zuständigen Behör- 25

de im Bundesanzeiger oder elektronischen Bundesanzeiger bekannt gemacht (§ 6 Abs. 1 Satz 4 BetrPrämDurchfG).

§ 6	26
Anpassung der Zahlungsansprüche	27
(1) Jeder Zahlungsanspruch eines Betriebsinhabers in einer Region für das Jahr 2009 (Startwert) ist bis einschließlich des Jahres 2013 (Anpassungsjahre) nach dem in Anlage 3 bestimmten Berechnungsverfahren zu einem für jede Region einheitlichen Zahlungsanspruch (regionaler Zielwert) anzugleichen. Bei der Berechnung der Anpassung der Zahlungsansprüche ist dazu ab dem Jahr 2010 der Startwert um den zusätzlichen betriebsindividuellen Tabakbetrag zu erhöhen. Der regionale Zielwert ergibt sich aus der Summe der Werte aller Zahlungsansprüche einer Region für das Jahr 2009, erhöht um die Summe der zusätzlichen Werte der Zahlungsansprüche, die sich aus der Berechnung nach § 5 Abs. 4a ergeben, geteilt durch die Summe der Zahlungsansprüche einer Region für das Jahr 2009. Der jeweilige Zielwert einer Region wird von der zuständigen Behörde im Bundesanzeiger oder elektronischen Bundesanzeiger bekannt gemacht.	28
...	29
Anlage 3 (zu § 6 Abs. 1), die den sogenannten Anpassungspfad in den Jahren 2009 bis 2013 regelt, sieht folgendes Berechnungsverfahren vor:	30
Anlage 3 (zu § 6 Abs. 1)	31
Berechnungsverfahren zur Bestimmung des Wertes der Zahlungsansprüche im Zeitablauf	32
Berechnungsformel: $Y_t = Z + (x_t * <S - Z>)$	33
wobei:	34
Y _t : Wert eines Zahlungsanspruchs im jeweiligen Anpassungsjahr	35
S: Startwert (Wert des Zahlungsanspruchs im Jahr 2009, erhöht ab dem Jahr 2010 um den zusätzlichen betriebsindividuellen Tabakbetrag)	36
Z: Zielwert (Wert des Zahlungsanspruchs ab dem Zieljahr)	37
x _t : Angleichungsfaktor für das jeweilige Anpassungsjahr	38
Der Faktor x _t hat folgende Werte:	39
für das Jahr 2009: 1,00	40
für das Jahr 2010: 0,90	41
für das Jahr 2011: 0,70	42
für das Jahr 2012: 0,40	43

ab dem Jahr 2013: 0,00

44

3. Dieses Verfahren hat zur Folge, dass nach Abschluss der Übergangsphase gemäß den Schätzwerten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (zuletzt Stand vom April 2007), auf die sich auch die Antragstellerin stützt, ein saarländischer Landwirt im Jahr eine regionale Einheitsprämie von 258 € je Hektar erhalten wird, während sich diese bei einem Landwirt in Nordrhein-Westfalen oder in Schleswig-Holstein und Hamburg auf 359 € je Hektar belaufen wird und die Betriebe in den übrigen Bundesländern zwischen diesen Beträgen liegen werden. In der Tabelle der Schätzwerte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz stellen sich die Hektarprämien für das Jahr 2013 wie folgt dar:

45

46

Region	2013 Schätzwerte für die regional einheitlichen Zahlungsansprüche in €/ha
Baden-Württemberg	310
Bayern	354
Brandenburg/Berlin	301
Hessen	299
Mecklenburg-Vorpommern	330
Niedersachsen/Bremen	353
Nordrhein-Westfalen	359
Rheinland-Pfalz	295
Saarland	258
Sachsen	359
Sachsen-Anhalt	355
Schleswig-Holstein/Hamburg	359
Thüringen	347
Deutschland	340

II.

Die Regierung des Saarlandes (im Folgenden: Antragstellerin) hat am 20. Juli 2005 die Feststellung beantragt, dass „Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004 (BGBl I S. 1763) - Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien-

47

durchführungsgesetz - BetrPrämDurchfG) (BGBl I S. 1763) - in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes vom 23. Juli 2004 (BGBl I S. 1861) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes vom 26. Juli 2004 (BGBl I S. 1868) verfassungswidrig“ ist.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht spricht sich die Antragstellerin aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Hintergrunds dafür aus, das angegriffene Gesetz nicht für nichtig, sondern für mit dem Grundgesetz unvereinbar zu erklären. Ansonsten sieht sie keine Einschränkung der Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts (1.). Zur Begründetheit des Antrags führt die Antragstellerin aus, sowohl der vom Betriebsprämierendurchführungsgesetz vorgesehene Endzustand, also das Konzept einer lediglich landesweiten (gemeint: regionsinternen) Gleichbehandlung durch Normen des Bundes (2.), als auch die Übergangsregelung für die Jahre 2009 bis 2013 (3.) verstießen gegen das Grundgesetz. 48

1. Die Antragstellerin ist der Auffassung, das Betriebsprämierendurchführungsgesetz unterliege uneingeschränkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht. 49

Die Verordnung VO (EG) 1782/2003 eröffne dem nationalen Gesetzgeber in Art. 58 und Art. 59 hinsichtlich der Betriebsprämienregelung insofern einen Gestaltungsspielraum, als die Mitgliedstaaten regionale Prämienobergrenzen festlegen und den Gesamtbetrag der jeweiligen regionalen Obergrenze ganz oder teilweise auf alle Betriebsinhaber aufteilen könnten. Mache der nationale Gesetzgeber von der Möglichkeit einer Regionalisierung nach Art. 58 und Art. 59 VO (EG) 1782/2003 keinen Gebrauch, so gelte unmittelbar das in der Verordnung geregelte Standardmodell. Diese Wirkung träte auch ein, wenn das Bundesverfassungsgericht auf den Normenkontrollantrag das Betriebsprämierendurchführungsgesetz für nichtig erklären würde. Allerdings sei dies nicht Ziel des Antrags. Die in der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung VO (EG) 1782/2003 vorgesehene Verteilungsregelung, das Standardmodell, stehe dem deutschen Verfassungsrecht nämlich noch ferner als die derzeitige - inkonsequente - nationale Regelung. Damit sei die typische Situation für die Entscheidungsform der Unvereinbarkeitserklärung gegeben, die die nationale Regelung für eine Übergangszeit in Kraft lasse. So würde auch der Spielraum des Gesetzgebers, dem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz abzuhelpfen, gewahrt. 50

Korrekturen im nationalen Recht seien auch nicht durch die Fristbestimmung in der VO (EG) 1782/2003 ausgeschlossen, wonach bis spätestens 1. August 2004 die Entscheidung des Mitgliedstaates über eine Regionalisierung getroffen sein müsse. Für die Festlegung der Regionen und der Aufteilung des Prämienvolumens auf die Regionen (regionale Obergrenzen) nach Art. 58 VO 51

(EG) 1782/2003 gelte die Fristbestimmung nicht.

2. Die Antragstellerin meint weiter, der vom Betriebsprämierendurchführungsgesetz vorgesehene Endzustand einer „regional einheitlichen“ Flächenbeihilfe, der im Jahre 2013 erreicht werden solle, sei verfassungswidrig. 52

Die Bezeichnung als „regional einheitlich“ verdecke, dass das ab diesem Zeitpunkt als endgültige Lösung zur Anwendung kommende Hektarprämienrecht eben keine bundeseinheitliche Förderung, sondern eine lediglich auf die einzelnen Regionen bezogene einheitliche Förderhöhe beinhalte. „Regional einheitlich“ heiße damit soviel wie „für Landwirte aus verschiedenen Regionen uneinheitlich“. Für einen saarländischen Bauern werde sich die regionale Einheitsprämie nach den ursprünglichen Schätzwerten für die regionalen Zielwerte auf 265 € je Hektar belaufen, für einen Landwirt in Schleswig-Holstein aber auf 360 € je Hektar, während die Betriebe der übrigen Bundesländer zwischen diesen Extremwerten lägen. Somit werde durch einen Hoheitsakt des Bundes eine länderbezogene Ungleichbehandlung von Gewaltunterworfenen des Bundes in vergleichbarer Situation geschaffen. 53

Die flächenbezogene Förderung, für die sich der Gesetzgeber grundsätzlich entschieden habe, werde in ihrer Höhe wesentlich durch den Durchschnitt der historischen Förderdaten der Betriebe einer Region determiniert, letztlich also durch die historischen Erträge der im Referenzzeitraum landwirtschaftlich tätigen Betriebe einer Region. Es finde - trotz des Bekenntnisses zur einheitlichen Flächenförderung - somit hinsichtlich der Bemessung der Flächenförderung größtenteils keine an diesem Maßstab orientierte Neuausrichtung statt. Vielmehr bleibe es bei einer Wahrung des Besitzstands der bisher begünstigten Regionen und bei einer Umverteilung weitgehend nur innerhalb der Grenzen der Regionen. 54

Politische Kompromisslösungen hätten dazu geführt, dass weder zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch zwischen den Bundesländern eine Vergabe der Subventionen nach einem sachgerechten Maßstab zustande gekommen sei. Es sei widersprüchlich, dass die Fläche zwar zum entscheidenden Kriterium, zum im Prinzip einheitlichen Schlüssel für die Bemessung der Subventionen erhoben werden solle, die Höhe der Förderung aber sehr stark, zu 65 %, davon abhängе, in welcher Region die bewirtschafteten Flächen lägen und welches Förderniveau die Betriebe dieser Region in der Vergangenheit genossen hätten. Eine ehemals intensive Bewirtschaftungsart werde somit entgegen den Zielen der Reform auf Dauer prämiert. Dies sei sachlich nicht gerechtfertigt und deshalb in zweierlei Hinsicht verfassungswidrig: Die Verteilung der Subventionen verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG und sei auch mit dem föderativen Gleichbehandlungsgebot nicht vereinbar. 55

a) Primärer verfassungsrechtlicher Maßstab für die Verteilung von Subventio- 56

nen sei der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Gleichheitssatz verpflichte den Subventionsgeber, ein gleichheitsgerechtes Verteilungsprogramm zu erstellen. Bei der Abgrenzung des Kreises der Begünstigten dürften nicht Personen von der Begünstigung ausgeschlossen werden, wenn es für diese Ungleichbehandlung keine in angemessenem Verhältnis zu dem Grund der Ungleichbehandlung stehende Rechtfertigung gebe. Das Verteilungsprogramm müsse folgerichtig sein, dürfe den Subventionszielen nicht zuwiderlaufen und keine gegenläufigen Verhaltensbefehle beinhalten. Dem werde die angegriffene Regelung nicht gerecht. 57

Der im Betriebsprämienführungsgesetz gewählte Verteilungsmaßstab sei nicht sachgerecht. Wichtigstes Fixum der Ausgestaltung sei offenbar die Vorgabe gewesen, die in ein Land fließenden Geldströme nicht zu stark zugunsten anderer Länder zu beeinträchtigen. Da zugleich die unvermeidliche Entkoppelung der Direktbeihilfen von der Produktion zu bewerkstelligen gewesen sei, hätten die produktionsunabhängigen, nach bewirtschafteter Fläche zu verteilenden Prämien weitgehend „bundeslandbezogen“ an die tradierten Förderdaten angebunden werden müssen. So sei zwar bundesweit ein Flächenschlüssel für die Aufteilung der Subventionen eingeführt worden. Der Anteil der Regionen an der beihilfefähigen Gesamtfläche sei jedoch nur zu 35 % in die regionalen Obergrenzen eingegangen. Zu 65 % seien in die Plafonds dagegen besitzstandswahrend die historischen Anteile der Regionen am Fördervolumen eingeflossen. Hieraus ergäben sich Ungereimtheiten und Widersprüche, die mit der Zielfestlegung und dem Erfordernis der folgerichtigen Ausgestaltung des Subventionsprogramms nicht in Einklang stünden. 58

b) Das Betriebsprämienführungsgesetz verstoße gegen das föderative Gleichbehandlungsgebot, wie es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Hinweis auf BVerfGE 72, 330) ausgeprägt worden sei. 59

Das föderative Gleichbehandlungsgebot beanspruche nicht nur für die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen Geltung, sondern für alle Bereiche des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern. Es verbiete nicht nur eine unterschiedliche unmittelbare Alimentierung verschiedener Länder ohne sachlichen Grund. Unzulässig sei danach auch eine an die Niederlassung in bestimmten Ländern anknüpfende unterschiedliche Förderung von Betrieben, wenn für die Unterschiedlichkeit kein über die Ansiedlung in einem Land hinausgehender sachlicher Grund vorliege. Die Konservierung historischer Ertragswerte oder das Interesse von Landwirten bestimmter Länder an der Aufrechterhaltung ihrer bisherigen, im Verhältnis zu anderen Betriebsinhabern bevorzugten Förderung könnten keine sachliche Rechtfertigung für eine dauerhaft ungleiche Förderung abgeben. 60

3. Die Übergangsregelung des Betriebsprämienführungsgesetzes sei 61

ebenfalls nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Hinsichtlich des in der Übergangszeit zu berücksichtigenden betriebsindividuellen Anteils der Förderung gelte die im Zusammenhang mit dem gesetzlich vorgesehenen Endzustand geäußerte verfassungsrechtliche Kritik wegen der Fortschreibung historischer Förderdaten entsprechend. Eine Fortsetzung der betriebsindividuellen Förderung nach Maßgabe historischer Ertragsdaten sei mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz verfassungsrechtlich nicht zulässig. Die betriebsindividuelle Förderung, wie sie in die Übergangsregelung übernommen worden sei, stelle auf einen zurückliegenden Zeitraum ab. Hätte sie Bestand, würde sie bestehende Benachteiligungen und Ungleichgewichte nicht beseitigen, sondern vielmehr zementieren, wie bereits der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss für eine derart ausgestaltete Förderung bemängelt habe (Bezugnahme auf die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABI Nr. C 208 vom 3. September 2003, S. 64 <68>).

Gegenüber der von historischen Durchschnittserträgen auf Landesebene abhängigen Flächenförderung, die ab 2013 gelten solle, weise die an historischen Förderdaten orientierte betriebsindividuelle Förderung in der Übergangszeit weiter die Problematik auf, dass diese Förderung nicht an die tatsächliche Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen gebunden sei. Entsprechend habe der Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits zu dem Verordnungsentwurf und der in dieser Weise entkoppelten Betriebsprämie zutreffend moniert, dass bei einer Verteilung der Agrarmarktbeihilfen unter Orientierung an Referenzbeträgen „für die Bürger nicht nachvollziehbar wäre, für welche Leistungen die künftigen Betriebsprämien gewährt werden, da sie als 'Finanzboni' ohne ausreichenden Bezug zu der im jeweiligen Betrieb tatsächlich ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeit stehen würden“ (so die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, a.a.O.).

Auch die im Blick auf die Umstellung der Förderung unausweichliche Verringerung des Förderniveaus für einen Teil der Betriebe könne eine Übergangsregelung wie die vorgesehene mit einer Laufzeit von acht Jahren, in der ein betriebsindividueller Teil der Förderung weiterhin eine maßgebliche Rolle spiele, nicht rechtfertigen.

III.

1. Zu dem Normenkontrollantrag hat die Bundesregierung durch ihren Verfahrensbevollmächtigten Stellung genommen. Sie hält das von der Antragstellerin erstrebte Ziel, dem Gesetzgeber eine Neuregelung der Betriebsprämien aufzugeben, für mit der VO (EG) 1782/2003 unvereinbar (a) und erachtet das Betriebsprämienführungsgesetz sowohl hinsichtlich der Festlegung der regionalen Obergrenzen nach § 4 in Verbindung mit der Anlage 1 zu dem Gesetz (b), als auch hinsichtlich des in den §§ 5, 6 vorgesehenen schrittweisen

Übergangs vom Kombinations- zum Regionalmodell (c) für verfassungsgemäß.

a) Nach Art. 58 Abs. 1 VO (EG) 1782/2003 hätten die Mitgliedstaaten spätestens bis zum 1. August 2004 beschließen können, die Betriebsprämienregelung auf regionaler Ebene anzuwenden. Hierbei handele es sich um eine Ausschlussfrist. Das von der Antragstellerin erstrebte Ziel, den Bundesgesetzgeber über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Betriebsprämiendurchführungsgesetzes zu einer Neuregelung der Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die Regionen zu veranlassen, sei somit nach dem Gemeinschaftsrecht nicht erreichbar. Jedenfalls ohne gemeinschaftsgerichtliche Klärung der Frage, ob Art. 58 VO (EG) 1782/2003 einer Änderung der Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die Regionen nach dem 1. August 2004 entgegenstehe und bejahendenfalls, ob die Vorschrift insoweit gültig, also mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, komme eine Änderung der getroffenen Festlegung der regionalen Obergrenzen nicht in Betracht. Im Ergebnis Gleiches gelte, soweit die Antragstellerin eine Änderung der Übergangsregelung der §§ 5, 6 BetrPrämDurchfG („Anpassungspfad“) erstrebe. Die hierin bestimmte schrittweise Anpassung der Zahlungsansprüche sei in Art. 63 Abs. 3 VO (EG) 1782/2003 vorgesehen. Auch hierüber hätten die Mitgliedstaaten aber nur bis zum 1. August 2004 beschließen können.

66

b) Die Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die einzelnen Regionen verletze nicht den allgemeinen Gleichheitssatz.

67

aa) Die Unterschiede der einzelnen Zahlungsansprüche resultierten im Wesentlichen daraus, dass die einheitliche Betriebsprämie nach den Vorgaben der VO (EG) 1782/2003 einen Gesamtanspruch darstelle, der sich aus einer bestimmten Anzahl von einzelnen Zahlungsansprüchen je Hektar Fläche zusammensetze, die nationale Obergrenze aber nicht gleichmäßig auf die beihilfefähigen Flächen in der Bundesrepublik verteile. Stattdessen habe sich der Gesetzgeber bei der Verteilung der nationalen Obergrenze auf die Regionen für einen Modus entschieden, der neben dem Anteil der Regionen an der beihilfefähigen Gesamtfläche auch deren Anteil am Prämienvolumen der bisherigen Stützungsregelungen berücksichtige.

68

Diese gesetzgeberische Entscheidung sei sachgerecht und rechtfertige auch die daraus folgenden Differenzierungen. Sie habe zum einen den Schutz der individuellen Interessen der Betriebsinhaber zum Ziel, die bisher teilweise erheblich höhere Prämienzahlungen je Hektar bewirtschafteter Fläche erhalten hätten. Zum anderen verfolge sie das allgemeine Interesse daran, die Wirtschaftskraft bestimmter Regionen nicht zu gefährden. Die getroffene gesetzgeberische Entscheidung bringe die verfolgten Ziele zu einem angemessenen Ausgleich. Im Übrigen sehe auch die VO (EG) 1782/2003 als Regelfall gerade keine Umverteilung der Prämien vor.

69

bb) An dem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herausgearbeiteten föderativen Gleichbehandlungsgebot sei die Festlegung der regionalen Obergrenzen nicht zu messen. Das föderative Gleichbehandlungsgebot wurzele im Gebot bundesfreundlichen Verhaltens und somit in der Statusgleichheit der einzelnen Länder. Bedeutung erlange diese Rechtsfigur daher im unmittelbaren verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern. Durch das Betriebsprämienführungsgesetz seien die Länder als solche hingegen lediglich mittelbar betroffen, nämlich vermittelt über die in ihrem jeweiligen Gebiet ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe. 70

Im Übrigen beinhalte das föderative Gleichbehandlungsgebot wie der allgemeine Gleichheitssatz kein striktes Verbot jedweder Differenzierung. Es sei nicht zu beanstanden, dass bei der Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die Regionen auch die historischen Prämien berücksichtigt worden seien. 71

c) Auch die Regelungen der §§ 5, 6 BetrPrämDurchfG zum „Anpassungspfad“ in den Jahren 2009 bis 2013 stünden mit der Verfassung in Einklang. Sie verstießen nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der normierte sukzessive Übergang von einem Kombinationsmodell nach Art. 59 Abs. 3 VO (EG) 1782/2003 zu dem ab 2013 anzuwendenden reinen Regionalmodell im Sinne von Art. 59 Abs. 2 VO (EG) 1782/2003 beschränke sich auf das Ziel einer Angleichung der Zahlungsansprüche innerhalb der einzelnen Regionen. Ohne Wahrnehmung der Option des Art. 59 VO (EG) 1782/2003 wäre das Standardmodell anzuwenden gewesen. Eine Angleichung der Zahlungsansprüche innerhalb der Regionen wäre damit ausgeschlossen gewesen. Die Wahl des Regionalmodells hätte hingegen zwar eine Umverteilung erlaubt, dies aber nur übergangslos. Eine schrittweise, die Anpassungsfähigkeit der Betroffenen nicht überfordernde Angleichung der Zahlungsansprüche sei daher nur durch ein Kombinationsmodell zu erreichen gewesen, bei dem der nach dem Standardmodell ermittelte Anteil schrittweise zugunsten des nach dem Regionalmodell ermittelten Anteils abgesenkt werde. 72

2. Der Normenkontrollantrag ist neben der Bundesregierung dem Bundestag, dem Bundesrat, den weiteren Landesregierungen und dem Deutschen Bauernverband e.V. zugestellt worden. Diese haben von einer Stellungnahme abgesehen. 73

Die Antragstellerin hat auf mündliche Verhandlung verzichtet. 74

B.

Der Antrag ist zulässig. 75

Die Antragstellerin ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG antragsberechtigt. Ihre Zustimmung zum Betriebsprämienführungsgesetz im Bundesrat lässt ihre Antragsberechtigung nicht entfallen. Der objektive Charakter des abstrakten Normenkontrollverfahrens macht die Antragsbefug-

ten zu Garanten einer verfassungsgemäßen Rechtsordnung. Deshalb müssen sie sich nicht schon im Normentstehungsverfahren bei ihrer Stimmabgabe im Bundesrat schlüssig sein, ob sie später eine abstrakte Normenkontrolle herbeiführen wollen (vgl. BVerfGE 101, 158 <213>).

C.

Die von der Antragstellerin zur Prüfung gestellten Regelungen des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes sind förmlich und sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Antrag beinhaltet bei sachgerechter Auslegung eine Beschränkung der Normenkontrolle auf die Vorschriften der §§ 2, 4 Abs. 1 mit Anlage 1, § 5 Abs. 1 sowie auf § 6 Abs. 1 mit Anlage 3 BetrPrämDurchfG (I.). Aufgrund der Vorprägung des Verfahrensgegenstandes durch Gemeinschaftsrecht ist die Prüfung seiner Verfassungsmäßigkeit nicht von vornherein ausgeschlossen oder eingeschränkt (II.). Die in Rede stehenden Vorschriften sind formell verfassungsgemäß (III.). Sie verstoßen nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG (IV.) und sind mit dem föderativen Gleichbehandlungsgebot (V.) sowie mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar (VI.).

77

I.

Die Prüfung und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind auf die im Beschlusstenor bezeichneten Vorschriften des Gesetzes zu begrenzen.

78

1. Der Prüfungsumfang bestimmt sich im Normenkontrollverfahren nach dem gestellten Antrag. Dieser bedarf hier indes der Auslegung (vgl. BVerfGE 73, 118 <151>; 103, 332 <345>). Die Antragstellerin greift mit ihrem Antrag zwar das gesamte Betriebsprämierendurchführungsgesetz, der Begründung zufolge aber nur bestimmte Kernregelungen an.

79

Die Antragsschrift enthält keine ausdrückliche Beschränkung des Prüfungsumfangs auf einzelne Vorschriften des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes. Ebenso wenig setzt sich die Antragsschrift aber lückenlos mit dem gesamten Normenwerk auseinander. Die Begründung des Antrages geht allein auf die Grundmechanismen des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes für die regionale Anwendung der einheitlichen Betriebsprämie ein (vgl. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). Die Antragstellerin wendet sich gegen die Aufteilung der nationalen Obergrenze auf die Regionen und den zugrunde liegenden Schlüssel sowie gegen die Beibehaltung betriebsindividueller, vergangenheitsbezogener Prämienbestandteile. Ihre Beanstandungen zielen damit auf die Wahl und die Ausgestaltung des Kombinations- und ab dem Jahr 2013 des sogenannten reinen Regionalmodells. Sie tritt insbesondere der Berücksichtigung der Förderung aus dem Referenzzeitraum der Jahre 2000 bis 2002 entgegen, weil damit zu wesentlichen Teilen die vergangenheitsbezogene Bestimmung und Verteilung der Betriebsprämien auf die einzelnen Regionen verbunden sind („Zementierungswirkung“), und zwar auch noch nach dem Ende des „Anpassungs-

80

pfades“, also ab dem Jahr 2013, sowie während der Übergangsphase auch innerhalb der einzelnen Regionen.

Nicht beanstandet werden hingegen die zahlreichen weiteren Einzelheiten der Regelung. Auch die gesetzlich getroffene Differenzierung zwischen Dauergrünland einerseits und sonstigen förderfähigen Flächen (Ackerflächen) andererseits bei der Berechnung des flächenbezogenen Betrags der einheitlichen Betriebsprämie (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BetrPrämDurchfG in Verbindung mit Anlage 2) wird in der Begründung der Antragsschrift nicht angegriffen. Um die weiteren Gesetzesnormen, etwa die für bestimmte Agrarprodukte getroffenen Einzelbestimmungen wie in § 2a BetrPrämDurchfG für Hopfen, die Bestimmungen über die Bildung einer nationalen Reserve gemäß § 3 BetrPrämDurchfG sowie über die Datenübermittlung gemäß § 7 BetrPrämDurchfG geht es der Antragstellerin erkennbar nicht. Die Angriffsrichtung des Normenkontrollantrags beschränkt sich somit bei sachgerechtem Verständnis auf die Vorschriften der §§ 2, 4 Abs. 1 mit Anlage 1, § 5 Abs. 1 sowie § 6 Abs. 1 mit Anlage 3 BetrPrämDurchfG. Damit ist auch der Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfung auf diese Vorschriften begrenzt, die Wahl und Ausgestaltung des auf nationaler Ebene statuierten Modells tragen.

2. Gegenstand der Prüfung sind die in Rede stehenden Vorschriften in der von der Antragstellerin benannten Fassung des Betriebsprämiedurchführungsgesetzes. Die nach Eingang des Normenkontrollantrags durch das am 28. April 2006 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Änderung des Betriebsprämiedurchführungsgesetzes vom 24. April 2006 (BGBl I S. 1298) sowie durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Betriebsprämiedurchführungsgesetzes vom 28. März 2008 (BGBl I S. 495) mit Wirkung vom 5. April 2008 erfolgten Änderungen berühren nicht die hier zu prüfenden Regelungen.

II.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der bezeichneten Normen durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist nicht deshalb von vornherein ausgeschlossen oder eingeschränkt, weil die Vorschriften in wesentlichen Teilen gemeinschaftsrechtlich determiniert sind (vgl. BVerfGE 118, 79 <95 ff.>).

Das Bundesverfassungsgericht ist zwar grundsätzlich gehindert, über die Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht zu entscheiden, weil es sich hierbei nicht um Akte deutscher Staatsgewalt handelt. Über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland, das von deutschen Hoheitsträgern als Rechtsgrundlage in Anspruch genommen wird, übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus und überprüft dieses Recht mithin nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, einen wirksamen Schutz der Grund-

rechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu erachten ist, zumal den Wesensgehalt der jeweiligen Grundrechte generell verbürgt (vgl. BVerfGE 73, 339 <387>; 102, 147 <162 ff.>; 118, 79 <95 ff.>). Dies gilt für gemeinschaftsrechtliche Verordnungen und Richtlinien, aber auch für innerstaatliche Rechtsvorschriften, die eine Richtlinie in deutsches Recht umsetzen, soweit das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum lässt (vgl. BVerfGE 118, 79 <95>).

Im vorliegenden Fall hindert Gemeinschaftsrecht die von der Antragstellerin begehrte verfassungsrechtliche Prüfung jedoch nicht. Das Betriebsprämien-durchführungsgesetz macht von der in der VO (EG) 1782/2003 eröffneten Option zur Regionalisierung Gebrauch und gestaltet die Option in einer bestimmten Weise aus. Diese dem nationalen Gesetzgeber überlassene Ausgestaltung ist der verfassungsgerichtlichen Prüfung zugänglich. Die gemeinschaftsrechtliche Vorprägung des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes könnte sich allenfalls dann und insoweit auf der Rechtsfolgenseite der Entscheidung auswirken, als eine etwaige Unvereinbarkeits- oder Nichtigkeitsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Betriebsprämien-durchführungsgesetz Rechtsfragen zu der Bedeutung des in der VO (EG) 1782/2003 gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Termins zur Ausübung der Option für ein bestimmtes Modell zur Umsetzung bis zum 1. August 2004 und zu der Bewertung des in der Verordnung verankerten Standardmodells aufwerfen würde. Dies ist indes nicht der Fall, da sich die zur Prüfung gestellten Vorschriften als verfassungsgemäß erweisen.

85

III.

Der Bund hatte die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes.

86

Die Bestimmungen des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes sind Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Sie dienen der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung sowie der Sicherung der Ernährung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (vgl. BTDrucks 15/2553, S. 22; für das Erste Gesetz zur Änderung des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes: BTDrucks 15/3046, S. 7).

87

Das Gesetz wird auch den zum Zeitpunkt seiner Verkündung geltenden Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (Art. 72 Abs. 2 GG a.F.) gerecht. Das Betriebsprämien-durchführungsgesetz war zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (zu den Anforderungen vgl. BVerfGE 106, 62 <146>). Die Gesetzesbegründung (BTDrucks 15/2553, S. 22) stellt zu Recht darauf ab, dass gesetzliche Vorschriften auf Bundesebene zwingend erforderlich waren, um die VO (EG) 1782/2003 sachgerecht umsetzen zu können. Insoweit weist sie

88

zutreffend auf den Zeitpunkt des Beginns der Entkoppelung, die Höhe der nationalen Reserve, die Festlegung der regionalen Durchführung und die Verteilung des Prämienvolumens auf die Regionen hin. Die Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung ist auch für den Umfang der getroffenen, hier in Rede stehenden Bestimmungen des Betriebsprämienführungsgesetzes zu bejahen. Soweit das Betriebsprämienführungsgesetz über den Beginn der Entkoppelung, die Höhe der nationalen Reserve, die Festlegung der regionalen Durchführung und die Verteilung des Prämienvolumens auf die Regionen hinaus auch regelt, wie im Endzustand und während der im Einzelnen spezifizierten Übergangsphase innerhalb der Regionen der jeweilige Prämienplafonds zu verteilen ist (vgl. §§ 5, 6 BetrPrämDurchfG), dient dies in legitimer Weise einheitlichen konzeptionellen Rahmenbedingungen für die Landwirte im Bundesgebiet.

Das Betriebsprämienführungsgesetz dient überdies der Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (zu den Anforderungen vgl. BVerfGE 106, 62 <146 f.>). Es bezweckt die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland durch bundeseinheitliche Rechtsetzung. 89

IV.

Die Vorschriften der §§ 2, 4 Abs. 1 mit Anlage 1, § 5 Abs. 1 sowie § 6 Abs. 1 mit Anlage 3 BetrPrämDurchfG verstoßen nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Die ihnen zugrunde liegenden Differenzierungen beruhen insbesondere auf hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen. Dem Gesetzgeber ist es danach bei einer Umstellung eines Subventionierungssystems im Bereich der Gewährung von Agrarmarktbeihilfen grundsätzlich unbenommen, zur Vermeidung struktureller Verwerfungen auch vergangenheitsbezogene Förderelemente zu berücksichtigen, selbst wenn dies für die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in verschiedenen Regionen Deutschlands zu unterschiedlichen flächenbezogenen Förderbeträgen (hier: Hektarprämien) führt. 90

1. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 117, 1 <30>). 91

Bei der gewährenden Staatstätigkeit hat der Gesetzgeber weitgehende Freiheit darüber zu entscheiden, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen (vgl. BVerfGE 78, 104 <121>; 99, 165 <177 f.>; 110, 274 <293>). Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten verteilen darf. Sachbezogene Ge- 92

sichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt (vgl. BVerfGE 17, 210 <216>; 110, 274 <293>). Was für die Abgrenzung des Kreises der Begünstigten gilt, muss erst recht zugrunde gelegt werden, wenn aufgrund einer Umstellung des Fördersystems staatliche Gewährungen fortan nach modifizierten Regeln verteilt werden und in der Folge einige Gruppen schon bisher Begünstigter weniger, andere bis dahin bereits geförderte Gruppen hingegen mehr Förderung erhalten. Unter diesen Umständen müssen die gesetzlichen Differenzierungen lediglich auf hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen beruhen (vgl. BVerfGE 99, 367 <390>).

2. Eine rechtliche Ungleichbehandlung, die der Rechtfertigung bedarf, ist zwischen den Vergleichsgruppen der in den verschiedenen Regionen ansässigen Betriebsinhaber feststellbar. 93

Die Verteilung des jeweiligen regionalen Prämienvolumens („regionale Obergrenze“ im Sinne des § 4 Abs. 1 BetrPrämDurchfG) innerhalb der Regionen erfolgt zwar nach dem Betriebsprämienführungsgesetz bundesweit in gleicher Weise. Dennoch ergeben sich - auch bei vergleichbar strukturierten Betrieben - allein aufgrund des regionalen Standorts unterschiedliche Prämienhöhen, weil das nationale Beihilfevolumen in einer bestimmten Art und Weise auf regionale Plafonds verteilt wird: Der in Anlage 1 zum Gesetz geregelte Verteilungsschlüssel berücksichtigt zu 35 % den Anteil der jeweiligen Region an der bundesweit beihilfefähigen Gesamtfläche im Sinne der VO (EG) 1782/2003, während er zu 65 % - vergangenheitsbezogen - darauf zurückgeht, welcher Anteil am Prämienvolumen der in die Betriebsprämienregelung einbezogenen Stützungsregelungen *bisher* auf die jeweilige Region entfiel. Auch nach Abschluss der Übergangsphase von 2009 bis 2013 werden sich daher für die Landwirte in unterschiedlichen Regionen zum Teil deutlich voneinander abweichende regionale Prämien pro Hektar ergeben. Dies belegen die Schätzwerte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Stand vom April 2007), wonach sich etwa für einen saarländischen Landwirt eine Prämie von 258 € je Hektar und für einen Landwirt in Nordrhein-Westfalen oder in Schleswig-Holstein und Hamburg eine Prämie von 359 € je Hektar ergeben dürfte. 94

In der gesetzlichen Übergangsphase besteht das gleiche Grundproblem. Dieses wird jedoch dadurch modifiziert, dass die Verteilung des Prämienvolumens auch innerhalb der Regionen nicht nur von der beihilfefähigen Fläche eines Betriebes, sondern überdies zu einem gewissen, mit dem Lauf der Zeit jedoch abnehmenden Anteil von dessen früheren Beihilfenbezug in dem Referenzzeitraum der Jahre 2000 bis 2002 abhängt (Kombinationsmodell), der erst ab dem Jahr 2013 bei der Verteilung innerhalb einer Region nicht mehr berücksichtigt wird. Dieser zusätzliche Effekt der Fortschreibung in der Vergangen- 95

heit gezahlter Beihilfen in der Übergangsphase bis zum Jahre 2013 stellt sich als weiteres Gleichheitsproblem dar, unterliegt aber grundsätzlich dem gleichen rechtlichen Prüfungsmaßstab wie die Aufteilung des nationalen Prämienvolumens auf die Regionen anhand vergangenheitsbezogener Referenzwerte.

Die daraus folgende Kumulation der vergangenheitsbezogenen Fortschreibungseffekte in der Übergangsphase verstärkt die - an den Differenzierungsgründen des früheren Stützungssystems ausgerichtete - Ungleichbehandlung der Betriebsinhaber. Das Kombinationsmodell beruht einerseits auf der Aufteilung des nationalen Prämienvolumens auch anhand regionaler Referenzwerte („65:35-Lösung“) und andererseits auf der Verteilung der regionalen Plafonds auch anhand betriebsindividueller Referenzwerte. 96

3. Die im Betriebsprämienführungsgesetz vorgesehenen Differenzierungen für die Aufteilung des Fördervolumens sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Eine an Regionen ausgerichtete Differenzierung in einem Bundesgesetz ist von Verfassungs wegen nicht grundsätzlich ausgeschlossen (a). Auch die konkrete Ausgestaltung des gewählten Grundmechanismus im Betriebsprämienführungsgesetz ist verfassungsgemäß (b). Ferner verstoßen die zur Prüfung stehenden Regelungen des Betriebsprämienführungsgesetzes nicht gegen sonstige verfassungsrechtliche Vorgaben, die die Antragstellerin anführt und die mit dem Gleichheitssatz in Verbindung gebracht werden können (c). 97

a) Regionale Anknüpfungspunkte können in einem Bundesgesetz ein zulässiges Differenzierungskriterium sein. 98

Der Gleichheitssatz bindet jeden Träger öffentlicher Gewalt in dessen konkretem Zuständigkeitsbereich (vgl. BVerfGE 79, 127 <158>). Erlässt der Bundesgesetzgeber ein Gesetz, so unterliegen die darin getroffenen Differenzierungen einer auf den Gesamtstaat bezogenen Gleichheitsprüfung. Hiervon kann sich der Gesetzgeber auch nicht entbinden, indem er besondere Regionen bildet oder bei seinen Differenzierungen an vorgefundene Gebietskörperschaften, etwa die Länder, anknüpft. Denn Referenzgebiet einer Norm des Bundesgesetzgebers ist das gesamte Bundesgebiet (vgl. BVerwGE 129, 116 <120 f.>). Diese auf den Gesamtstaat bezogene Rechtfertigungsbedürftigkeit von Ungleichbehandlungen schließt es aber nicht aus, für besondere Fallgestaltungen Differenzierungen nach regionalen Merkmalen vorzunehmen, wenn sich für den Zuschnitt der Regionen und vor allem gerade für deren unterschiedliche Behandlung hinreichende sachliche Rechtfertigungsgründe finden lassen und der Gesetzgeber ein einheitliches Regelungsprinzip zugrunde gelegt hat (siehe BVerwGE 129, 116 <122>; vgl. auch BVerfGE 78, 249 <286 ff.> zu räumlichen Differenzierungen bei der Fehlbelegungsabgabe im Bereich der Subventionierung des Wohnungsbaus). 99

b) Die Regelungen des Betriebsprämienführungsgesetzes, die zu einer 100

Ungleichbehandlung der in verschiedenen Regionen ansässigen Betriebsinhaber führen, beruhen auf solchen hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen. Ihnen liegt auch ein für den Gesamtstaat einheitliches Regelungsprinzip zugrunde. Das gilt sowohl für die gesetzliche Übergangsphase vom Kombinations- zum Flächenmodell als auch für das endgültige, rein regionale Flächenmodell.

aa) Für den nationalen Gesetzgeber waren die divergierenden, zu einem Ausgleich zu bringenden Ziele einer weitgehenden Entkoppelung der Produktion von der Beihilfegewährung einerseits und des Bestandsschutzes andererseits, die bereits in der VO (EG) 1782/2003 angelegt und vorgegeben waren, bei deren Konkretisierung und Umsetzung leitend. 101

(1) Die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft ist in hohem Maße durch Gemeinschaftsrecht geregelt (vgl. BVerfGE 82, 159 <184>). Bei der Umsetzung der VO (EG) 1782/2003 musste der Gesetzgeber einem bereits in der Verordnung selbst angelegten Zielkonflikt Rechnung tragen: Anliegen der Verordnung ist es zum einen, die Betriebsprämie in Abkehr von dem vorangegangenen Stützungsmodell von der Produktion zu entkoppeln. Zum anderen ist es ein - vom nationalen Gesetzgeber aufgegriffenes und fortgeführtes - Anliegen der Verordnung, übermäßige Verwerfungen zu Lasten der Betriebsinhaber wie auch zu Lasten des Gemeinwohls infolge eines abrupten Systemwechsels zu vermeiden. 102

Der Erwägungsgrund 28 zu der VO (EG) 1782/2003 bringt einerseits zum Ausdruck, dass die Betriebsprämie grundsätzlich nicht an die Produktion bestimmter Erzeugnisse gebunden sein soll. Die Betriebsinhaber sollen im Sinne einer besseren Marktorientierung frei entscheiden können, welche Erzeugnisse sie auf ihren Flächen produzieren. Andererseits sieht die VO (EG) 1782/2003 in ihrem Standardmodell einen Bezug zu der Produktion bestimmter Erzeugnisse vor, indem sie die Höhe der Zahlungsansprüche mit den in der Vergangenheit (Bezugszeitraum der Kalenderjahre 2000, 2001 und 2002) empfangenen, produktionsbezogenen Beihilfen verknüpft. 103

(2) Die im Entwurfsstadium der Verordnung geäußerte Kritik des Wirtschafts- und Sozialausschusses (vgl. Art. 257 Abs. 1 und Art. 262 EGV) an der teilweisen „Rückwärtsgewandtheit“ des Regelungsgehalts kann weder unmittelbar noch mittelbar gegen das Ausgestaltungskonzept des nationalen Gesetzgebers mit Erfolg eingewandt werden (vgl. Stellungnahme, ABI Nr. C 208 vom 3. September 2003, S. 64 ff.; ähnlich kritisch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen, ABI Nr. C 256 vom 24. Oktober 2003, S. 18 ff.). Die grundsätzliche Konstruktion der gemeinschaftsrechtlichen Betriebsprämienregelung ist trotz der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, die für das weitere Verfahren wegen dessen nur beratender Aufgabe nicht bindend war, bewusst beibehalten worden. Die Fassung der VO (EG) 1782/2003 104

war letztlich das Ergebnis eines politischen Kompromisses (vgl. dazu etwa Krüger/Böhme, NL-BzAR 2003, S. 434 <440>). Es entspricht der Typik politischer Kompromissfindung, dass partiell widerstreitende Ziele in der Verordnung ihren Niederschlag gefunden haben. Dementsprechend ist auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt, dass die Gemeinschaftsorgane bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik „für den ständigen Ausgleich zu sorgen haben, den etwaige Widersprüche zwischen den verfolgten Zielen, wenn diese isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können“ (vgl. EuGH, Urteil vom 17. Oktober 1995, Rs. C-44/94, Slg. 1995, I-3115 ff. <3147, Tz. 37> m.w.N.). Das war auch vorliegend ersichtlich das Bestreben der Gemeinschaftsorgane (vgl. auch die auf Bewahrung der Proportionen bedachte Bestimmung der nationalen Obergrenzen in Anhang VIII der VO (EG) 1782/2003).

(3) Die divergierenden, zu einem Ausgleich zu bringenden Ziele der Entkoppelung einerseits und des Bestandsschutzes andererseits hat der nationale Gesetzgeber aufgegriffen; sie waren auch für ihn bei der Konkretisierung und Umsetzung der VO (EG) 1782/2003 leitend, wobei auch das nationale Umsetzungsgesetz das Ergebnis eines politischen Diskussionsprozesses ist und sich als Ausgleich unterschiedlicher Interessen erweist. Dies kommt bereits in der Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum Ausdruck: Danach sollten die gemeinschaftsrechtlich bestehenden Möglichkeiten zur Entkoppelung in Deutschland zwar in vollem Umfang und so früh wie möglich, das heißt ab dem Jahre 2005 genutzt werden (BTDrucks 15/2553, S. 18). Die Stützwirkung der Direktzahlungen werde durch die Entkoppelung der Produktion vom Erzeugnis hin zum Erzeuger verlagert und die Einkommenseffizienz der Direktzahlungen verbessert. Die Entscheidungsfreiheit der Landwirte werde erhöht; sie könnten sich besser an den Marktbedingungen orientieren und sich dadurch neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen. Auf der anderen Seite hielt aber schon die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf eine gewisse Bestandsschutzregelung für erforderlich: Die Umsetzung der Entkoppelung über ein reines System gleich hoher flächenbezogener Zahlungsansprüche bereits zu Beginn der Neuregelung würde - so die Gesetzesbegründung - zu einer abrupten Umverteilung von Prämienvolumen zwischen den Betriebsinhabern führen. Dies würde die Anpassungsfähigkeit vieler Betriebe mit teilweise erheblich über dem Durchschnitt liegenden Prämienzahlungen je Hektar bewirtschafteter Fläche überfordern und die Gefahr struktureller Brüche beinhalten (BTDrucks 15/2553, S. 18; siehe auch die Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses, BTDrucks 15/3494; vgl. zu dem Problem einer abrupten Umstellung weiter Ahner, AUR Beil. I/2005 S. 3 <4>; Großkopf, AUR Beil. I/2005 S. 6 <7>).

105

(4) Das Betriebsprämienführungsgesetz bringt die Ziele der Entkoppelung von der Produktion und des betrieblichen wie regionalen Bestandsschut-

106

zes in seiner grundsätzlichen Anlage zu einem Ausgleich:

In einem ersten Schritt wird das Bundesgebiet in eine Mehrzahl von Regionen aufgeteilt. In einem zweiten Schritt wird das nationale Prämienvolumen nach einem bestimmten Schlüssel auf die Regionen verteilt. Der Verteilungsschlüssel enthält einerseits ein historisches Moment und berücksichtigt andererseits den Umfang der beihilfefähigen Fläche innerhalb der jeweiligen Region. In einem dritten Schritt - dabei unterschiedlich für die Startphase bis 2008, für die Übergangsphase von 2009 bis 2013 und für die danach einsetzende letzte Phase - regelt das Betriebsprämienführungsgesetz einen bundeseinheitlichen Modus für die Verteilung des jeweiligen Prämienvolumens innerhalb der einzelnen Regionen. 107

Das vom Gesetzgeber mit seiner differenzierenden Regelung verfolgte Ziel, neben der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion auch regionalen und betrieblichen Bestandsschutz zu gewährleisten sowie starke, zu Verwerfungen führende Umstrukturierungswirkungen zu vermeiden, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht legitim. Die getroffene Regelung ist jedenfalls im Grundsatz ersichtlich geeignet, dem gesetzgeberischen Ziel eines gewissen Maßes an Bestandsschutz zu dienen. Sie beruht insoweit auf hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen. 108

bb) Die Regelung ist schließlich nicht deshalb sachwidrig, weil sie in ihrer konkreten Ausgestaltung zu einer unzumutbaren Beeinträchtigung derjenigen Betriebsinhaber führen würde, die aufgrund ihrer regionalen Ansässigkeit weniger von dem Bestandsschutz profitieren als Betriebsinhaber in anderen Regionen, und die bei sonst vergleichbaren tatsächlichen Bedingungen geringere Betriebsprämien erhalten. 109

(1) Die vom Gesetzgeber vorgenommene regionale Gliederung des Bundesgebietes entlang der Ländergrenzen (§ 2 Abs. 2 BetrPrämDurchfG) rechtfertigt sich hier aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität. Praktischen Erfordernissen der Verwaltung kann Bedeutung bei der Rechtfertigung gesetzgeberischer Entscheidungen zukommen (vgl. BVerfGE 44, 283 <288>; 103, 225 <235>). Unter den bei der Betriebsprämienregelung zu berücksichtigenden Verhältnissen war die Anknüpfung an die vorgefundenen Ländergrenzen auch in der speziellen Ausgestaltung des § 2 Abs. 2 BetrPrämDurchfG sachgerecht. 110

Die Gleichsetzung des gesamten Bundesgebiets mit einer einzigen Region im Sinne der regionalen Durchführung verbot sich ersichtlich aufgrund der Regelung in Art. 58 Abs. 2 VO (EG) 1782/2003. Danach können Mitgliedstaaten mit einer beihilfefähigen Fläche von weniger als drei Millionen Hektar als eine Region angesehen werden. In Deutschland liegt die maßgebliche Gesamtfläche weit höher (vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2008, S. 335, Tabelle 13.1, wonach die landwirtschaftlich genutzte Fläche im Jahre 2007 nach den dort zugrunde gelegten Maßstäben 16,9543 Millionen Hektar 111

betrug). Der Gesetzgeber hätte eine Untergliederung des Gesamtstaates mit hin allenfalls nach anderen Kriterien als entlang der Ländergrenzen vorsehen können. Dabei wäre indes mit einem weniger effektiven Verwaltungsvollzug zu rechnen gewesen. Die bestehenden Verwaltungsstrukturen in den Ländern sind nach allgemeinen Grundsätzen in erster Linie auf einen an die Ländergrenzen gebundenen Verwaltungsvollzug angelegt. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass eine nicht an den Ländergrenzen ausgerichtete Unterteilung des Bundesgebiets, etwa nach sogenannten „Naturräumen“, eine höhere Einzelfallgerechtigkeit bei vergleichbarer Rechtssicherheit und vertretbarem Verwaltungsaufwand hätte erwarten lassen (vgl. zu einer ähnlichen Problematik EuGH, Urteil vom 27. November 1997, Rs. C-356/95, Slg. 1997 I-6589 <6615 f., Tz. 41>, Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Verordnung). Ob und inwieweit der Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt einer naturraumbezogenen Abgrenzung auch andere Lösungen hätte vorsehen können, ist hier unerheblich.

Die Einbeziehung der sogenannten Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg in jeweils angrenzende Flächenländer war ebenfalls ersichtlich sachgerecht. Diese weisen strukturelle Eigenarten auf, die eine Sonderbehandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 72, 330 <331>). Bei der Betrachtung des Agrarbereichs tritt nicht nur die flächenmäßig geringe Größe dieser Länder besonders hervor, sondern auch die geringe Zahl agrarischer Betriebe (vgl. zu den Motiven der Zusammenfassung von Brandenburg und Berlin BTDrucks 15/2553, S. 23; zur Zusammenfassung der Länder Bremen und Niedersachsen sowie Hamburg und Schleswig-Holstein BTDrucks 15/2770, S. 1 und S. 9).

112

(2) Der Modus der Aufteilung des nationalen Prämienvolumens auf die Regionen hält sich auch in seiner konkreten Ausgestaltung innerhalb des Spielraumes, der dem Gesetzgeber zukommt. Dieser hat sich nicht etwa davon leiten lassen, dass die im Gesetz angelegten Unterscheidungen „historisch gewachsen“ seien, was eine Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen könnte (vgl. BVerfGE 62, 256 <279>; zur Gefahr der Außerkraftsetzung des Art. 3 GG durch Berufung auf die Tradition vgl. ferner BVerfGE 19, 1 <11>). Vielmehr waren - wie bereits dargelegt - Überlegungen zur Entkoppelung und zum betrieblichen wie regionalen Bestandsschutz gleichermaßen tragend. Es lässt sich nicht feststellen, dass der Gesetzgeber bei seinem Ansatz, die Gedanken der flächenbezogenen Förderung einerseits und des betrieblichen wie regionalen Bestandsschutzes andererseits in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, von unzutreffenden oder unvollständigen Tatsachen ausgegangen wäre. Die eintretenden regionalen Umverteilungseffekte wurden auf der Grundlage verschiedener Modelle ermittelt. Diese regionalen Umverteilungseffekte sind beispielhaft für das Jahr 2010 in der folgenden Tabelle - beruhend auf Angaben der Bundesregierung, die in ihrem wesentlichen Aussagegehalt von keiner

113

Seite in Zweifel gezogen worden sind - wiedergegeben, wobei die zweite Spalte den Umverteilungseffekt gegenüber dem Zustand vor der Reform und auf der Grundlage des Betriebsprämien durchführungsgesetzes wiedergibt, die dritte Spalte die Umverteilungswirkung, die bei Annahme eines zu 100 % flächenbezogenen Verteilungsschlüssels eingetreten wäre:

114

Region	Umverteilungseffekt bei gemischtem Verteilungsschlüssel des BetrPrämDurchfG in %		Umverteilungseffekt bei rein flächenbasiertem Verteilungsschlüssel in %	
1. Saarland	+	14,5	+	41,5
2. Rheinland-Pfalz	+	10,3	+	29,3
3. Brandenburg/Berlin	+	6,8	+	19,3
4. Baden-Württemberg	+	4,8	+	13,8
5. Hessen	+	4,8	+	13,8
6. Mecklenburg-Vorpommern	+	1,0	+	2,9
7. Niedersachsen/Bremen	+	0,2	+	0,7
8. Bayern	-	2,0	-	5,6
9. Sachsen-Anhalt	-	2,1	-	5,9
10. Thüringen	-	2,6	-	7,3
11. Nordrhein-Westfalen	-	2,8	-	8,1
12. Sachsen	-	3,2	-	9,1
13. Schleswig-Holstein/Hamburg	-	4,5	-	13,0

Aus den Berechnungen ist zu ersehen, dass bei dem gemischten Verteilungsschlüssel des Betriebsprämien durchführungsgesetzes im Vergleich zu einem reinen Flächenschlüssel die Umverteilungseffekte zwischen den Regionen gemindert, aber für keine Region umgekehrt werden. Insbesondere werden besonders auffällige Umverteilungen zu Lasten oder zu Gunsten einzelner Regionen vermieden. Die Region Saarland gewinnt etwa 14,5 % und nicht

115

41,5 % an Fördervolumen hinzu, die Region Rheinland-Pfalz 10,3 % und nicht 29,3 %. Die Region Schleswig-Holstein/Hamburg verliert auf der anderen Seite etwa nur 4,5 % und nicht 13 %, die Region Sachsen nur 3,2 % und nicht 9,1 %. Die Zahlen stützen das Ergebnis, dass es sich, gemessen an dem Ziel der Vermeidung abrupter Brüche, um eine Regelung handelt, für die gute Gründe ins Feld geführt werden können. Den zugrunde liegenden Erwägungen durfte der Gesetzgeber auch beachtliches Gewicht beilegen. Die Aufteilung der nationalen Obergrenze zu 65 % anhand historischer und nur zu 35 % anhand flächenbezogener Werte überschreitet damit nicht den Wertungsrahmen des Gesetzgebers, den er bei gewährender Staatstätigkeit in Anspruch nehmen darf.

(3) Der nur in der gesetzlichen Übergangsphase bis zum Jahre 2013 zusätzlich auftretende, alle Regionen betreffende Effekt, dass die Prämien-gewährung an die Betriebsinhaber innerhalb einer Region auch an dem Kriterium der individuellen Förderung in einem zurückliegenden Referenzzeitraum ausgerichtet ist, unterliegt keiner anderen Beurteilung. Die insofern rechtfertigungsbedürftige Orientierung an historischen Werten findet ihren Niederschlag bereits in der Verteilung der regionalen Obergrenzen, und zwar in einer stärker generalisierenden Form. Hält die Regionalisierung nach dem Betriebsprämien-durchführungsgesetz einer verfassungsrechtlichen Prüfung aber stand, so gilt für die Verfassungsmäßigkeit des bis zum Ende der Übergangsphase innerhalb der Regionen abnehmenden und auslaufende, vergangenheitsbezogenen Förderungsanteils nichts anderes. Während der Vergangenheitsbezug in der nationalen Verteilung Umbrüche in der *interregionalen* Vergleichssituation abzufedern vermag, kann er auf regionaler Ebene, also *intraregional*, die Auswirkungen des Systemwechsels für die Betriebsinhaber zusätzlich abmildern.

Die Kumulation der vergangenheitsbezogenen Verteilungsmechanismen auf nationaler (§ 4 Abs. 1 BetrPrämDurchfG i.V.m. Anlage 1) und auf regionaler Ebene (§§ 5 und 6 BetrPrämDurchfG i.V.m. Anlage 3) in der gesetzlichen Übergangsphase bis zum Jahre 2013 begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Regelungen bewirken auch in ihrem Zusammenspiel keine erkennbar sachwidrigen Härten für vergleichsweise geringer geförderte Betriebsinhaber, die mit den vom Gleichheitssatz gezogenen Grenzen unvereinbar wären.

(4) Ferner erweist sich nach dem verfassungsrechtlichen Maßstab weder die Wahl des Startzeitpunkts der Übergangsphase bis zur Herstellung einheitlicher Flächenprämien innerhalb der Regionen (im Jahre 2009) als unangemessen spät, noch ist die Dauer der Übergangsphase (bis zum Jahre 2013) erkennbar unangemessen lang angesetzt worden.

Dem Gesetzgeber kommt für die Einschätzung der weiteren Entwicklung in der Landwirtschaft ein Prognose- und Gestaltungsspielraum zu, der hier im

Blick auf die Komplexität der Materie sehr weit greift. Bei dessen Ausgestaltung kann er sich zumal am Beginn einer Systemänderung in der Subventionierung des Agrarbereichs auch mit gröberen Typisierungen und Generalisierungen begnügen (vgl. BVerfGE 78, 249 <288>).

Die Bemessung der hier in Rede stehenden Fristen für den Beginn des „Anpassungspfades“ in den Regionen und dessen Dauer ist unter diesen Umständen nicht unangemessen. Die Strukturierung des Systems im Zeitverlauf ist erkennbar daran ausgerichtet, dass im Bereich der Landwirtschaft die Produktionsbedingungen vergleichsweise wenig flexibel sind. Tierhaltung und unmittelbare Flächenproduktion unterliegen naturgegebenen Zyklen. Investitionen in Bearbeitungsgeräte und technische Ausstattungen, wie zum Beispiel Stallungen, sind in der Regel langfristig kalkuliert und kurz- wie mitunter selbst mittelfristig nur mit erheblichem Aufwand korrigierbar und veränderbar. Die finanzielle Situation der landwirtschaftlichen Betriebe ist generell nicht durch das Vorhandensein beachtlicher Reserven und das Anfallen großer Gewinnspannen gekennzeichnet. Die seit Jahrzehnten für notwendig erachteten Stützungsregelungen sprechen eher für das Gegenteil. Unter diesen Umständen ist die Prognose des Gesetzgebers hinsichtlich des Beginns und der Dauer der Übergangsphase nicht zu beanstanden.

120

(5) Einer besonderen verfassungsrechtlichen Bewertung bedarf allerdings die ab dem Jahre 2013 eintretende „Zementierungswirkung“ im Hinblick auf die Berücksichtigung der Förderung aus dem zurückliegenden Referenzzeitraum bei der Aufteilung des nationalen Prämienvolumens auf die Regionen. Der Gesichtspunkt der Umstellung der Betriebe und der Vermeidung von Verwerfungen auch zwischen den Regionen wird im Laufe der Zeit zunehmend an Gewicht verlieren und zu einem bestimmten Zeitpunkt möglicherweise ganz entfallen. Nach der derzeitigen Konzeption des Gesetzgebers wird das nahe- liegenderweise ab dem Jahr 2013 in Betracht zu ziehen sein, es sei denn, es würde sich für die Fortschreibung dieses Fördereffektes nach alter Systematik ein anderer sachgerechter Grund anführen lassen. Da dieser Zeitpunkt aber deutlich in der Zukunft liegt und ohnehin vorgesehen ist, die weitere Entwicklung zu beobachten und gegebenenfalls Korrekturen möglicherweise schon auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene vorzunehmen (vgl. etwa aus letzter Zeit „GAP-Health-check“, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament vom 20. November 2007, Vorbereitung auf den anstehenden „GAP-Health-check“, KOM <2007>, 722 endgültig; Verordnungsvorschläge der Kommission vom 20. Mai 2008, KOM <2008>, 306), lässt sich derzeit nicht feststellen, dass diese in der Zukunft liegenden Wirkungen schon aus heutiger Sicht mit dem Gleichheitssatz unvereinbar wären.

121

Die zuständigen staatlichen Organe sind indessen gehalten, die tatsächlichen Auswirkungen der Betriebsprämienregelung insbesondere im Blick auf das mit der Zeit abnehmende Gewicht des Bestandsschutzgesichtspunktes

122

und ein Sichaufbrauchen des Zieles der Vermeidung von strukturellen Verwerfungen im Agrarbereich zu beobachten und gegebenenfalls auch auf eine Fortentwicklung im Bereich des Gemeinschaftsrechts hinzuwirken, um einer sachlich etwa nicht mehr zu rechtfertigenden „Zementierung“ des Einflusses vergangenheitsbezogener Referenzwerte ohne zeitliche Begrenzung entgegenzuwirken (vgl. zu gesetzgeberischen Beobachtungs- und Nachbesserungspflichtigen BVerfGE 88, 203 <269, 309 ff.>; 110, 141 <166, 169>; 111, 10 <42>). Dies ist nicht zuletzt auch in der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung selbst bereits angelegt (vgl. Erwägungsgründe 22 und 28 der VO (EG) 1782/2003). Auch die Organe der Gemeinschaft werden das aufgrund ihrer gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu beachten haben (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Oktober 2003, Rs. C-339/00, Slg. 2003, I-11757, Tz. 72).

c) Die zur Prüfung stehenden Regelungen des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes verstoßen auch nicht gegen sonstige von der Antragstellerin angeführte verfassungsrechtliche Vorgaben, die sich aus dem Gleichheitssatz oder in Verbindung mit ihm ergeben. 123

aa) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sind die Bestimmungen nicht in sich oder in einem übergeordneten Zusammenhang widersprüchlich oder systemwidrig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts führt die Systemwidrigkeit einer Norm allein noch nicht zur Annahme eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz; sie kann allenfalls ein Indiz für einen solchen sein. Entscheidend kommt es darauf an, ob die Abweichung sachlich hinreichend gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 9, 20 <28>; 81, 156 <207>; 104, 74 <87>; stRspr). 124

Für die hier zu beurteilenden Vorschriften des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes lässt sich keine solche Systemabweichung feststellen. Das Gesetz ist nach Art eines gesetzgeberischen Kompromisses ausgestaltet, der - wie dargelegt - auf mehreren hinreichend sachbezogenen, nach Art und Gewicht vertretbaren Gründen beruht. Es ist dem Gesetzgeber nicht verwehrt, im Rahmen eines umfassenden Systems, wie es die gemeinsamen Marktordnungen darstellen, unterschiedliche Regelungsziele zu verfolgen, auch wenn dies zu einer geminderten Wirkung hinsichtlich der Einzelziele führen mag. Eine verfassungsrechtlich beachtliche Systemwidrigkeit lässt sich daraus nicht herleiten. 125

bb) Die in Rede stehenden Regelungen des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes lassen keine verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen hinsichtlich der verfolgten Gesetzeszwecke außer Acht. Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit in einem Gesetz, das Lenkungsziele verfolgt, der Lenkungszweck mit hinreichender Bestimmtheit tatbestandlich vorgezeichnet sein muss (vgl. für Steuergesetze BVerfGE 93, 121 <148>; zur spezifischen Transpa- 126

renzpflicht des Gesetzgebers bei der Berücksichtigung von Sonderlasten der Länder im Rahmen von Bundesergänzungszuweisungen BVerfGE 72, 330 <332>). Jedenfalls war der Gesetzgeber des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes nicht gehalten, über die Ausführungen in der Gesetzesbegründung hinaus besondere Bestimmungen über die von ihm verfolgten Ziele in den Gesetzestext aufzunehmen (vgl. dazu, dass Lenkungszwecke im Steuerrecht lediglich von „erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidungen getragen“ sein müssen BVerfGE 117, 1 <32 und 69>).

cc) Soweit das Bundesverwaltungsgericht und andere Verwaltungsgerichte teilweise eine Verfassungswidrigkeit der früher geltenden, im Verordnungsran-ge stehenden Subventionsregelungen im Agrarbereich angenommen haben, lassen sich die hierfür maßgeblichen Erwägungen nicht auf das Betriebspräm-ierendurchführungsgesetz übertragen. Die gleichheitsrechtliche Problematik in den von der Antragstellerin angeführten verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurde darin gesehen, dass der Bundesverordnungsgeber dort seiner Rege-lung kein bundesweit einheitliches Regelungsprinzip zugrunde gelegt, sondern sich unterschiedliche Verfahren der Länder zur Untergliederung ihres Gebietes zu Eigen gemacht hatte (vgl. etwa zur Flächenzahlungs-Verordnung: BVerw-GE 129, 116; zur Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Verordnung: Nieders. OVG, Urteil vom 28. April 1997 - 3 L 3851/95 -, RdL 1997, S. 319 f., und Urteil vom 28. April 1997 - 3 L 2724/96 -, RdL 1998, S. 12 f.). Beim Betriebsprämien-durchführungsgesetz erfolgt die Verteilung des Prämienvolumens innerhalb der Regionen dagegen bundesweit nach einem einheitlichen Regelungsprin-zip. Lediglich die Differenzierung zwischen Dauergrünland und sonstigen för-derfähigen Flächen (Ackerflächen) bei der Berechnung des flächenbezogenen Betrags der einheitlichen Betriebsprämie folgt innerhalb der Regionen (gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BetrPrämDurchfG i.V.m. Anlage 2) regionsspezifisch unterschiedlichen Wertverhältnissen von Dauergrünland und sonstigen för-derfähigen Flächen, worauf es hier aber wegen der Beschränkung des Normen-kontrollantrags nicht ankommt, und wofür im Übrigen tragfähige sachliche Gründe angeführt worden sind (vgl. zur Begründung des § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BetrPrämDurchfG i.V.m. Anlage 2 BTDrucks 15/2553, S. 24 f.). Zudem werden auch insoweit die regionsspezifisch unterschiedlichen Wertverhältnis-se nach einer bundesweit einheitlichen Berechnungsformel bestimmt.

127

V.

Die zu prüfenden Regelungen des Betriebsprämierendurchführungsgesetzes stehen auch mit dem föderativen Gleichbehandlungsgebot in Einklang.

128

Aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz folgt ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Län-dern (vgl. BVerfGE 72, 330 <331 f. und 404>; 119, 394 <410 f.>). Das Bundes-verfassungsgericht hat entschieden, dass der Bund dieses Gebot bei der Ge-

129

währung von Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG zu beachten hat. Hat die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen das Ziel, die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder allgemein anzuheben, so ist der Bund zur Gleichbehandlung dieser Länder verpflichtet (vgl. BVerfGE 72, 330 <331 f. und 404>). Berücksichtigt der Bund bei der Gewährung Sonderlasten der Länder, so folgen aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot darüber hinaus erhöhte Transparenzanforderungen, um die Gleichbehandlung der Länder sicherzustellen; der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Sonderlasten zu benennen und zu begründen (vgl. BVerfGE 72, 330 <332 und 405>). Auch ist der Gesetzgeber verpflichtet, die berücksichtigten Sonderlasten in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand zu überprüfen (vgl. BVerfGE 72, 330 <406>).

Das föderative Gleichbehandlungsgebot ist in der Bundesstaatsordnung des Grundgesetzes angelegt. Es versteht die Länder als staatliche Gebietskörperschaften grundsätzlich gleichen Ranges und dient der Wahrung einer Balance zwischen der Eigenstaatlichkeit der Länder und der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft (vgl. BVerfGE 101, 158 <222>). Es kann deshalb keine Anwendung finden, wenn ein Bundesgesetz nicht die Länder zu Adressaten hat, sondern sich lediglich auf die Finanzkraft der Bürger in den Ländern unterschiedlich auswirkt und so allenfalls mittelbar Einfluss auf die Finanzkraft der Länder ausüben mag. Ob etwas anderes gelten kann, wenn sich die mittelbaren Auswirkungen eines solchen Bundesgesetzes als Umgehung bundesstaatlicher Verpflichtungen erweisen, kann offen bleiben. Dem Betriebsprämienenddurchführungsgesetz kommt eine derartige Wirkung nicht zu.

VI.

Die §§ 2, 4 Abs. 1 mit Anlage 1, § 5 Abs. 1 sowie § 6 Abs. 1 mit Anlage 3 BetrPrämDurchfG verstoßen schließlich auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Der durch das Grundrecht der Berufsfreiheit vermittelte Schutz reicht im vorliegenden Fall nicht weiter als derjenige des allgemeinen Gleichheitssatzes.

Papier	Hohmann-Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
Kirchhof		Masing

Antragstellerin: Regierung des Saarlandes,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, 66024 Saarbrücken,

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008 -
1 BvF 4/05**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008 - 1 BvF 4/
05 - Rn. (1 - 131), http://www.bverfg.de/e/fs20081014_1bvf000405.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2008:fs20081014.1bvf000405