

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

7



Wolfgang Schenk

Strukturen und Rechtsfragen
der gemeinschaftlichen
Leistungsverwaltung

Mohr Siebeck

Wolfgang Schenk, geboren 1977; 1998–2003 Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg; 2003–2006 wiss. Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht Heidelberg; 2006 Promotion; Rechtsreferendar am Landgericht Heidelberg.

ISBN 3-16-149002-9

ISBN-13 978-3-16-149002-6 / eISBN 978-3-16-160513-0 unveränderte eBook-Ausgabe 2022

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2006 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2005/2006 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie ist während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht entstanden. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur konnten weitgehend bis März 2006 berücksichtigt werden.

Sehr viele Personen, insbesondere ehemalige und gegenwärtige Mitarbeiter des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht haben mich durch kleineren und größeren Einsatz bei der Erstellung dieser Arbeit, in den Höhen und Tiefen der Promotionszeit unterstützt. Bei ihnen allen möchte ich mich sehr herzlich bedanken. Besonders hervorzuheben sind Herr Dr. Jürgen Bast, Frau Julia Heesen, Frau Kristina Heußner und Frau Dr. Bettina Schöndorf-Haubold. Sie haben einzelne Teile der Arbeit vor ihrer Abgabe kritisch durchgelesen und mir dadurch wertvolle Hilfe geleistet; sie haben dies in überaus kurzer Zeit getan und so die Abgabe sogar vor dem ursprünglich anvisierten Zeitpunkt ermöglicht.

Dank gebührt Frau Professorin Dr. Ute Mager für die Erstellung des Zweitgutachtens, des weiteren Herrn Professor Dr. Thilo Marauhn und Herrn Professor Dr. Christian Walter sowie Herrn Dr. Franz-Peter Gillig für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Jus Internationale et Europaeum“.

Mein besonders herzlicher Dank gilt Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann. Er hat meine Begeisterung für das Öffentliche Recht und besonders für das Europarecht geweckt. Er hat den Anstoß zu dieser Arbeit gegeben, ihre Entstehung insbesondere durch seine uneingeschränkte Diskussionsbereitschaft, aber auch durch die Ausübung „heilsamen Drucks“ wesentlich gefördert und schließlich das Erstgutachten in kürzester Zeit erstellt.

Schließlich danke ich von ganzem Herzen meinen Eltern, Frau Gerlinde und Herrn Werner Schenk, die mich während meines gesamten bisherigen Lebenswegs in jeder erdenklichen Weise unterstützt haben. Ihnen sowie meinem Großvater, Herrn Adolf Küstner, sei diese Arbeit gewidmet.

Heidelberg, im April 2006

Wolfgang Schenk

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis.....	IX
Einleitung	1
Kapitel 1: Begriff und Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	5
A. Der Begriff der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung.....	5
B. Die Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	9
C. Die drei Ebenen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung.....	55
Kapitel 2: Die Rechtsetzungsebene gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	57
A. Das gemeinschaftliche Haushaltsverfahren.....	57
B. Sachgebietsspezifische Rechtsetzung.....	92
C. Abschließende Anmerkungen zur Rechtsetzungsebene	132
Kapitel 3: Die Vollzugsebene der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	135
A. Grundlagen: Verwaltungsvollzugskompetenzen und Haushaltsvollzugskompetenz	135
B. Die Vollzugsmodelle für die gemeinschaftliche Leistungsverwaltung.....	147
C. Abschließende Anmerkungen zur Vollzugsebene.....	313

Kapitel 4: Die Finanzkontrollebene der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	317
A. Die Betrugsbekämpfung durch das OLAF	317
B. Die zentralisierte interne Finanzkontrolle durch den Internen Prüfer der Kommission	344
C. Die externe Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof	349
D. Die Entlastung der Kommission durch das Europäische Parlament	367
E. Abschließende Anmerkungen zur Finanzkontrollebene.....	373
 Fazit und Ausblick	 375
 Verzeichnis der aufgeführten europäischen Rechtsakte	 381
Verzeichnis der aufgeführten Entscheidungen des EuGH und des EuG	405
Literatur und Dokumentenverzeichnis	411
Stichwortverzeichnis	437

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Einleitung.....	1
Kapitel 1: Begriff und Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung.....	5
A. Der Begriff der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	5
I. Systematisierung im Bereich der staatlichen Verwaltung	5
II. Herkömmliche Systematisierung der Verwaltung des Gemeinschaftsraums	6
III. Die gemeinschaftliche Leistungsverwaltung als Oberbegriff.....	7
IV. Verhältnis zum gemeinschaftlichen Beihilfenrecht.....	8
B. Die Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung.....	9
I. Einführung in die bedeutendsten Ausgabenbereiche.....	10
1. Aus der Abteilung Garantie finanzierte Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	10
a. Primärrechtlicher Rahmen	12
aa. Überblick über die Regelungen	12
bb. Anmerkungen	13
b. Sekundärrechtliche Ausgestaltung	15
aa. Die maßgeblichen Rechtsakte	16
i. Sektorspezifische Rechtsakte.....	16
(1) Die gemeinsamen Marktorganisationen.....	16
(2) Weitere sektorspezifische Rechtsakte	17
ii. Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL.....	18
iii. Horizontale Rechtsakte	19
(1) Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe	19
(2) Die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 über die Finanzierung der GAP.....	20
(3) Weitere horizontale Rechtsakte.....	21
bb. Die einzelnen Leistungskategorien.....	23

i.	Klassische Garantiegabgaben	23
(1)	Interventionen im engeren Sinn	23
(2)	Ausfuhrerstattungen	27
ii.	Produktionsunabhängige, nicht entkoppelte Direktzahlungen	30
(1)	Im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen: Die spezifische Qualitätsprämie für Hartweizen	30
(2)	Im Bereich der Tierzucht: Direktzahlungen für Rindfleisch ...	30
iii.	Agrarstrukturmaßnahmen	31
iv.	Entkoppelte Direktzahlungen: Die einheitliche Betriebsprämie aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003	31
(1)	Das Standardmodell („historisches Modell“)	32
(2)	Abweichende Modelle: Regionale und partielle Durchführung	33
(3)	Exkurs: Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland	35
cc.	Cross compliance	36
dd.	Überblick über die Verwaltung der Garantiegabgaben	37
2.	Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik (Struktur- und Kohäsionsfonds)	38
a.	Primärrechtlicher Rahmen	38
b.	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	40
aa.	Die maßgeblichen Rechtsakte	40
bb.	Die Grundsätze der Strukturfonds	41
cc.	Die Förderung durch die Strukturfonds	42
dd.	Überblick über die Verwaltung der Strukturfonds	43
3.	Forschungs- und Technologieförderung	44
a.	Primärrechtlicher Rahmen	44
b.	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	45
4.	Bildungsförderung	47
a.	Primärrechtlicher Rahmen	47
b.	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	48
II.	Weitere Ausgabenbereiche	49
III.	Funktionen europäischer Leistungen	52
C.	Die drei Ebenen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	55
Kapitel 2: Die Rechtsetzungsebene gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung		57
A.	Das gemeinschaftliche Haushaltsverfahren	57
I.	Grundsätze des Haushaltsverfahrens und Gliederung des Haushaltsplans	58
1.	Grundsätze des Haushaltsverfahrens	58
a.	Die Grundsätze der Jährlichkeit und der zeitlichen Spezialität	58
b.	Die Grundsätze der Einheit und der Vollständigkeit	60
c.	Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs	62
d.	Der Grundsatz der Gesamtdeckung und das Bruttoprinzip	63
e.	Der Grundsatz der sachlichen Spezialität	64
2.	Die Gliederung des Haushaltsplans	66
II.	Einbindung des Haushaltsverfahrens in die mehrjährige Finanzplanung	67
1.	Auf der Einnahmenseite: der Eigenmittelbeschluß	68
a.	Die formelle Seite des Eigenmittelbeschlusses	69
b.	Die materielle Seite des Eigenmittelbeschlusses	71

2. Auf der Ausgabenseite: die Finanzielle Vorausschau.....	73
III. Das Haushaltsverfahren nach Art. 272 EGV	75
1. Vorbereitungsphase	76
2. Entscheidungsphase	78
a. Aufstellung des Entwurfs im Rat	79
b. Behandlung des Entwurfs im Europäischen Parlament.....	79
c. Gegebenenfalls: Erneute Befassung des Rates	80
d. Gegebenenfalls: Erneute Befassung des Europäischen Parlaments	81
e. Das Verfahren der interinstitutionellen Zusammenarbeit	82
3. Einhaltung des Höchstsatzes	84
4. Die Kategorisierung der Ausgaben	85
IV. Die Feststellung des Haushaltsplans.....	87
V. Die Verbindlichkeit der Regelungen in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999.....	89
1. Die Finanzielle Vorausschau	89
2. Die ergänzenden Regelungen zum Haushaltsverfahren.....	91
3. Die Regelungen über die Klassifizierung der Ausgaben	92
B. Sachgebietspezifische Rechtsetzung	92
I. Vertragliche Grundlagen für gemeinschaftliche Leistungen: Finanzierungszuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft.....	93
1. Vorschriften, die ausdrücklich zu gemeinschaftlichen Leistungen ermächtigen	95
2. Sonstige vertragliche Grundlagen.....	96
II. Die Erforderlichkeit eines Basisrechtsakts	97
1. Der Grundsatz.....	97
2. Ausnahmen	99
III. Die Form des Basisrechtsakts.....	101
IV. Festlegung von Ausgabenzielen in den Basisrechtsakten.....	102
V. Nationale Kofinanzierung	104
1. Fakultative nationale Kofinanzierung	105
2. Obligatorische nationale Kofinanzierung	105
a. Art. 6 Abs. 4 EUV	106
b. Art. 10 Abs. 1 EGV: Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit.....	107
c. Bindung der mitgliedstaatlichen Haushaltsgesetzgebung	108
d. Rechtsprechung des EuGH	108
aa. Rechtssache 93/71 – Leonesio	108
bb. Rechtssache 30/72 – Kommission/Italien.....	110
cc. Rechtssache C-239/01 – Deutschland/Kommission	111
dd. Zusammenfassung	112
e. Ergebnis	112
VI. Materielle Vorgaben für die Erbringung gemeinschaftlicher Leistungen	113
1. Vorgaben der Kompetenzgrundlage	113
2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.....	113
3. Querschnittsklauseln.....	115
4. Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen	116
5. Gemeinschaftsgrundrechte.....	118
6. Verpflichtungen der Gemeinschaft aufgrund völkerrechtlicher Verträge....	120
VII. Gemeinschaftliche Durchführungsgesetzgebung.....	123
1. Der Komitologie-Beschluß.....	123
2. Begriff und Inhalt der Durchführung des Gemeinschaftsrechts	127

3. Durchführungsmaßnahmen.....	129
a. Durchführungsverordnungen	130
b. Durchführungsbeschlüsse	130
C. Abschließende Anmerkungen zur Rechtsetzungsebene	132
Kapitel 3: Die Vollzugsebene der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung.....	135
A. Grundlagen: Verwaltungsvollzugskompetenzen und Haushaltsvollzugskompetenz	135
I. Die Verwaltungsvollzugskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft	135
II. Die Haushaltsvollzugskompetenz der Kommission	139
1. Art. 274 Abs. 1 S. 1 EGV als Kompetenznorm	141
2. Bedeutung für die gemeinschaftliche Leistungsverwaltung	146
B. Die Vollzugsmodelle für die gemeinschaftliche Leistungsverwaltung	147
I. Die zentrale direkte Mittelverwaltung.....	149
1. Tätigwerden der Kommission als Verwaltungsbehörde gegenüber den (potentiellen) Leistungsempfängern	150
2. Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und des Haushaltsvollzugs.....	151
a. Die Regelungen im einzelnen	152
aa. Der Finanzierungsbeschluß	152
bb. Die Mittelbindung	153
cc. Die rechtliche Verpflichtung	155
i. Das auf das Eingehen der rechtlichen Verpflichtung gerichtete Verfahren: Das Gewährungsverfahren.....	156
(1) Grundsätze des Gewährungsverfahrens	157
(2) Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen	157
(3) Bewertungsausschuß	158
(4) Beschluß des Anweisungsbefugten	159
ii. Die Handlungsform für das Eingehen der rechtlichen Verpflichtung: Die Finanzierungsvereinbarung.....	162
(1) Inhalt der Finanzierungsvereinbarungen.....	163
(2) Einseitige Anordnungsrechte der Kommission	163
(3) Finanzierungsvereinbarungen als Verwaltungsverträge.....	165
dd. Feststellung, Zahlungsanordnung und Zahlung.....	168
b. Kodifizierung allgemeinen Eigenleistungsverwaltungsrechts.....	170
3. Beispiel: Die Vergabe von Mitteln für indirekte Aktionen im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung	171
II. Die zentrale indirekte Mittelverwaltung.....	176
1. Ein Konzept der Externalisierung	176
a. Hintergrund der Externalisierung und Ziele des Externalisierungskonzepts.....	177
b. Formen der Externalisierung	179
c. Grenzen der Externalisierung.....	180
2. Die Exekutivagenturen als besondere Organisationsform der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung	183
a. Der Rechtsrahmen, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 58/2003	185

b.	Die Exekutivagenturen als der Kommission nachgeordnete Verwaltungseinheiten.....	188
aa.	Errichtung und Fortbestand der Exekutivagenturen	189
bb.	Organisation der Exekutivagenturen	190
cc.	Arbeitsweise der Exekutivagentur und Kontrolle durch die Kommission.....	191
dd.	Abschließende Bemerkungen	195
c.	Auf die Exekutivagenturen übertragbare Aufgaben.....	196
d.	Beispiel: Exekutivagentur für intelligente Energie	197
3.	Die Einbindung der Gemeinschaftsagenturen in die Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme	198
a.	Einrichtungen im Sinne von Art. 185 der neuen Haushaltsordnung: Die Gemeinschaftsagenturen.....	198
b.	Programmverwaltung durch Gemeinschaftsagenturen	200
aa.	Bewirtschaftung von Gemeinschaftsmitteln durch die Gemeinschaftsagentur.....	200
bb.	Voraussetzung und Verfahren der Einbindung.....	202
c.	Beispiel: Die Europäische Agentur für Wiederaufbau – Verwaltung von Gemeinschaftshilfen für den westlichen Balkan	203
4.	Die Einbindung nationaler Agenturen in die Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme	207
a.	Programmverwaltung durch nationale Agenturen.....	207
aa.	Die allgemeinen Vorschriften für die Programmverwaltung durch nationale Agenturen.....	208
bb.	Die Einbindung nationaler Agenturen – eine gemeinschaftliche Beleihung?.....	212
b.	Beispiel: Die Vergabe der Erasmus-Mobilitätsstipendien.....	214
aa.	Die Erasmus-Hochschulcharta	215
bb.	Die Zuweisung von Zuschüssen durch die nationale Agentur	216
cc.	Vergabe der individuellen Mobilitätszuschüsse durch die Hochschulen.....	220
dd.	Anmerkungen.....	221
5.	Übergreifende Fragestellungen der zentralen indirekten Mittelverwaltung.....	222
a.	Grundsätzliche Überlegungen.....	222
b.	Legitimationsfragen der zentralen indirekten Mittelverwaltung	223
c.	Rechtsschutzfragen	225
6.	Abschließende Bemerkungen	230
III.	Die geteilte Mittelverwaltung.....	230
1.	Teilung der Mittelverwaltung aufgrund Art. 5 EGV.....	231
2.	Allgemeine Regelungen für die geteilte Mittelverwaltung	232
3.	Strukturen der geteilten Mittelverwaltung bei den Agrarmarkt- und den Strukturfondsausgaben	233
4.	Die Verwaltung der aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Leistungen im Agrarmarktbereich	234
a.	Zahlstellen	235
aa.	Aufgaben der Zahlstellen.....	235
bb.	Zulassung, Organisation und Verfahren der Zahlstellen	236
cc.	Das Verhältnis der Kommission zu den Zahlstellen.....	238
dd.	Exkurs: Zahlstellenorganisation in der Bundesrepublik Deutschland.....	239
b.	Das Finanzierungsverfahren.....	240
aa.	Das Vorschußverfahren	240

bb. Das Rechnungsabschlußverfahren.....	242
i. Die finanztechnische Kontenabschlußphase („Rechnungsabschlußphase“)	242
ii. Die rechtsbezogene Konformitätsphase.....	244
(1) Die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit („Fehlerhaftigkeit“) einer Ausgabe als Voraussetzung einer Konformitätsentscheidung.....	244
(2) Die Maßstäbe und der Inhalt der Konformitätsentscheidung.....	245
(3) Einschub: Die an die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Konformitätsentscheidung.....	250
(4) Das Verfahren der Konformitätsentscheidung	253
(5) Informationsgewinnung durch die Kommission	257
(6) Die Besonderheiten des Verfahrens bei Unregelmäßigkeiten	258
(7) Die Beweislastverteilung.....	261
(8) Die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Zahlungen.....	264
cc. Die Doppelfunktion des Finanzierungsverfahrens.....	269
c. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem	271
aa. Die Beihilfeanträge, das System zur Erfassung jedes Betriebsinhabers und die elektronische Datenbank	272
bb. Die Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen und zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren	276
cc. Das System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen	278
dd. Das integrierte Kontrollsystem.....	278
ee. Berechnung der Direktzahlungen sowie Kürzungen und Ausschlüsse	282
ff. Die Rolle der Kommission im Rahmen des InVeKoS.....	285
gg. Abschließende Bemerkungen	286
5. Die Verwaltung der aus den Strukturfonds finanzierten Ausgaben	288
a. Vorentscheidungen durch die Kommission	288
b. Programmplanung durch Kommission und Mitgliedstaaten	290
c. Durchführung der abgeschlossenen Planungen.....	292
aa. Verwaltungsbehörden und Zahlstellen	292
i. Verwaltungsbehörden	293
ii. Zahlstellen.....	294
bb. Verwaltungs- und Kontrollsysteme	294
cc. Das Finanzierungsverfahren.....	296
i. Mittelbindungen der Kommission	296
ii. Zahlungen	298
iii. Die „Verantwortung für die Finanzkontrolle“	300
iv. Finanzkorrekturen	303
dd. Begleitung und Bewertung	306
i. Begleitung.....	306
ii. Bewertung.....	309
d. Die Rolle der Kommission bei der Verwaltung der aus den Strukturfonds finanzierten Ausgaben.....	310
6. Vergleich der Verwaltung der Agrarmarkt- und der Strukturfondsausgaben.....	311

C. Abschließende Anmerkungen zur Vollzugsebene.....	313
Kapitel 4: Die Finanzkontrollebene der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung.....	317
A. Die Betrugsbekämpfung durch das OLAF	317
I. Die rechtlichen Grundlagen des OLAF.....	318
II. Die Aufgaben des OLAF und die Modalitäten ihrer Erfüllung.....	320
1. Verwaltungsuntersuchungen.....	320
a. Externe Untersuchungen.....	320
b. Interne Untersuchungen.....	324
c. Das Verfahrensrecht der Untersuchungen.....	326
aa. Das Verfahrensrecht nach der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999	326
bb. Die Bestimmungen über interne Untersuchungen in den Beschlüssen der gemeinschaftlichen Organisationseinheiten	328
cc. Das Verfahren der Inspektionen im Rahmen externer Untersuchungen nach der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96	329
dd. Verwertbarkeit der Untersuchungsberichte als Beweismittel.....	331
2. Sonstige Aufgaben des OLAF.....	332
III. Stellung und Aufbau des OLAF.....	332
IV. Rechtsschutzfragen	335
V. Rechtmäßigkeit der Errichtung und Ausgestaltung des OLAF	339
VI. Ausblick	343
B. Die zentralisierte interne Finanzkontrolle durch den Internen Prüfer der Kommission	344
I. Entwicklung der zentralisierten internen Finanzkontrolle.....	345
II. Aufgaben des Internen Prüfers.....	346
III. Stellung des Internen Prüfers	347
IV. Der Interne Prüfer als neuer Akteur der gemeinschaftlichen Finanzkontrolle	348
C. Die externe Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof.....	349
I. Die Rechnungsprüfung als Aufgabe des Europäischen Rechnungshofs	350
1. Gegenstand und Maßstab der Rechnungsprüfung	350
2. Mittel und Zeitpunkt der Rechnungsprüfung.....	353
3. Prüfungsberichte.....	356
4. Die legislativen Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs.....	359
II. Stellung, Aufbau und Arbeitsweise des Europäischen Rechnungshofs	360
III. Rechtsschutzfragen	362
1. Rechtsschutzmöglichkeiten des Rechnungshofs.....	362
2. Rechtsschutz gegen den Rechnungshof.....	364
IV. Zur Rolle des Europäischen Rechnungshofs.....	365
D. Die Entlastung der Kommission durch das Europäische Parlament.....	367
I. Die Entlastung und ihre Wirkungen.....	367
II. Die Prüfungen des Parlaments und das Verfahren der Entlastung.....	369
III. Die verweigerte Entlastung.....	371

E. Abschließende Anmerkungen zur Finanzkontrollebene.....	373
Fazit und Ausblick	375
Verzeichnis der aufgeführten europäischen Rechtsakte	381
Verzeichnis der aufgeführten Entscheidungen des EuGH und des EuG.....	405
Literatur und Dokumentenverzeichnis.....	411
Stichwortverzeichnis	437

Einleitung

Bei Ausübung ihrer vielfältigen Tätigkeiten setzt die Europäische Gemeinschaft in bestimmten Bereichen auch finanzielle Mittel zur Politikgestaltung ein. „Geld ist Voraussetzung europäischer Politik – und zwar bei fortschreitender Integration und zunehmender Umverteilung innerhalb der Gemeinschaft in immer größerem Umfang.“¹ Nicht zuletzt dafür ist die Gemeinschaft mit nicht unerheblichen finanziellen Ressourcen, hauptsächlich in Form der sog. Eigenmittel im Sinne von Art. 269 Abs. 1 EGV² ausgestattet.³ Die frühere Darstellungsweise des Einzelplans der Kommission im Rahmen des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union mit der Aufteilung in einen Teil A für Personal- und Verwaltungsausgaben und einen Teil B für operationelle Ausgaben⁴ sollte der Bedeutung dieses Aspekts des Gemeinschaftshandelns Rechnung tragen und die schnelle Feststellung zulassen, welche Mittel der Gemeinschaft unmittelbar den Begünstigten der Finanzhilfen zugute kommen.⁵

¹ *Eckhoff*, Lastenverteilung, in: Birk, Europäisches Steuer- und Abgabenrecht, § 7 Rn. 1. Siehe auch *Bieber*, in: ders./Epiney/Haag, Europäische Union⁶, § 5 Rn. 1.

² Vgl. hierzu den aufgrund von Art. 269 Abs. 2 EGV ergangenen „Beschluss des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (2000/597/EG)“. Dieser Beschluss weist die Besonderheit auf, daß er zur Erlangung der Rechtsverbindlichkeit erst der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Ausführlicher zum Eigenmittelbeschluss *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV², Art. 269 EGV Rn. 3 und unten Kap. 2 A.II.1.

³ In den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2005 sind Eigenmittel in Höhe von 105.259.468.772 Euro eingestellt; der veranschlagte Gesamtbeitrag der Einnahmen beläuft sich auf 106.300.000.000 Euro (ABl. EU 2005 Nr. L 60/I-11). Der Anteil der Eigenmittel beträgt demnach 99,02 Prozent.

Im Verhältnis zu den Haushaltsplänen der Mitgliedstaaten erscheint das Haushaltsvolumen der Europäischen Union aber eher bescheiden; allein das Volumen des deutschen Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 beträgt 254.300.000.000 Euro (§ 1 Haushaltsgesetz 2005 vom 8. März 2005; BGBl. I S. 467); vgl. schon *Eckhoff*, Lastenverteilung, in: Birk, Europäisches Steuer- und Abgabenrecht, § 7 Rn. 5; *Europäische Union*, Finanzbericht 2003, S. 4; *Graf*, Finanzkontrolle, S. 34.

⁴ Art. 19 Abs. 1 HO 1977.

⁵ Das Volumen des Einzelplan III – Kommission, Teil B betrug im Haushaltsjahr 2003 92.142.866.000 Euro (ABl. EU 2003 Nr. L 54/II-70). Allerdings fanden sich auch in Teil B Mittel, die eigentlich den Personal- und Verwaltungsausgaben zuzurechnen sind, z.B. die

Der Einsatz finanzieller Mittel zur Politikgestaltung durch die Gemeinschaft kommt in vielerlei Bereichen vor. Die Ausgaben der Gemeinschaft sind „Spiegel ihrer Aufgaben und so Ausdruck ihrer politischen Handlungsfähigkeit“⁶. Das Budget setzt sich in erster Linie aus unterschiedlichen Konzepten zur Umsetzung vorwiegend national geprägter politischer Prioritäten zusammen.⁷ Vom Umfang der eingesetzten Mittel eindeutig im Vordergrund stehen die Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft⁸ und der Strukturpolitik⁹. Diese beiden Bereiche binden zusammen mehr als 75 Prozent der gesamten zur Verfügung stehenden Mittel.¹⁰ Gelder fließen aber auch zur Förderung der Forschung¹¹, der Bildung oder der Kultur. Empfänger der Mittel können Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, Unionsbürger oder Bürger von Drittstaaten sein. Die Kommission schätzt den Nutzen der eingesetzten Mittel für die EU-Bürger hoch ein; die Vorteile des Binnenmarktes, eine hoch entwickelte gemeinsame Landwirtschaft, die wirtschaftliche Unterstützung ärmerer Regionen zur Förderung der Kohäsion, ein hohes Maß an Umweltschutz, die gemeinsamen Forschungsmaßnahmen, die Auszubildenden, die bestrebt seien, von- und miteinander zu lernen, die Unterstützung der Mobilität von Studierenden und Lehrkräften sowie nicht zuletzt das weltweit größte und erfolgreichste Friedensprojekt zeigten, wie sinnvoll die Haushaltsmittel der Europäischen Union investiert würden.¹²

Von den Rechtswissenschaften wurde dieser Aspekt des Gemeinschaftshandelns lange Zeit eher spärlich behandelt. Dies dürfte vor allem daran liegen, daß die Regelungen in diesem Bereich – abgesehen von den umfassenden Kodifikationen gerade für die Gemeinsame Agrarpolitik und für die Strukturfonds – einzelfallbezogen und zumeist auch nicht sehr umfangreich waren.

Haushaltlinie B7-5 4 1 A „Unterstützung der westlichen Balkanländer – Verwaltungsausgaben“ (ABl. EU 2003 Nr. L 54/II-956).

⁶ Schmidhuber, EuR 1991, S. 329 (330).

⁷ Graf, Finanzkontrolle, S. 36.

⁸ Für das Haushaltsjahr 2005 stehen 49.114.850.000 Euro zur Verfügung (ABl. EU 2005 Nr. L 60/I-10); zur Agrarfinanzierung ausführlich *Mögele*, Behandlung fehlerhafter Ausgaben.

⁹ Für das Haushaltsjahr 2005 stehen 32.396.027.704 Euro zur Verfügung (ABl. EU 2005 Nr. L 60/I-10); zu den Strukturfonds der Gemeinschaft ausführlich *Schöndorf-Haubold*, Strukturfonds der EG; *Holzwardt*, Gemeinschaftliche Strukturfonds; weiterhin *Heinelt/Kopp-Malek/Lang/Reissert*, Entwicklung der Strukturfonds.

¹⁰ Aus diesem Grunde ist der Ansicht *Biebers* (in: ders./Epiney/Haag, Europäische Union⁶, § 5 Rn. 1), die Qualität des Haushalts entspreche immer stärker der Bedeutung staatlicher Haushalte, zu widersprechen.

¹¹ Dazu ausführlich *Pfeiffer*, Forschungs- und Technologiepolitik; *Schöpe*, Förderung der Forschung.

¹² *Europäische Union*, Finanzbericht 2003, S. 4.

Der Bereich geriet jedoch Ende der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts schlagartig in das Bewußtsein sogar der breiten Öffentlichkeit. Die Aufdeckung von Mißständen, die zu einer erheblichen Verschwendung von Haushaltsmitteln geführt hatten,¹³ war mit Grund dafür, daß die damals amtierende Kommission unter ihrem Präsidenten *Jacques Santer* im März 1999 geschlossen zurückgetreten ist.¹⁴ Es hatte sich eine undurchsichtige, von der Kommissionsspitze weitgehend auch unkontrollierte Verwaltungsstruktur entwickelt, die das Bestehen gemeinschaftlicher Stellen außerhalb der Organisation der Kommission und die Einschaltung privatrechtlicher Einrichtungen umfaßte. Die nachfolgende Kommission unter *Romano Prodi* unternahm von Amtsbeginn an umfangreiche Anstrengungen im Hinblick auf eine grundlegende Reform der Kommission.¹⁵ Eine der in diesem Rahmen durchzuführenden Maßnahmen sollte eine grundlegende Reform des Finanzmanagements, eine andere die Ausarbeitung einer Externalisierungspolitik und eines diesbezüglichen Rechtsrahmens sein. Unter Externalisierung versteht die Kommission die vollständige oder teilweise Delegation ihrer Aufgaben oder Tätigkeiten im Rahmen der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme.¹⁶ Gemeinschaftsprogramme ihrerseits sind Programme, mit denen die Gemeinschaft durch finanzielle Aufwendungen die Erreichung von Gemeinschaftszielen verfolgt.¹⁷

Aus dem umfangreichen Reformwerk besonders hervorzuheben sind die Artikel 53 bis 57 der neuen Haushaltsordnung aus dem Jahr 2002. In diesen Vorschriften werden Vollzugsmodelle aufgestellt, nach denen gemeinschaftliche Finanzhilfen vergeben werden sollen.¹⁸ Der Regelungsort im gemeinschaftlichen Haushaltsrecht mag auf den ersten Blick überraschend erscheinen. Doch ist dieser wohl gewählt. Das Haushaltsrecht erfaßt nach der üblichen Definition die Vorschriften, die sich mit der internen finanziellen Ordnung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften befassen, insbesondere mit der internen Aufteilung der diesen jeweils verfügbaren finanziellen Ressourcen auf die zu erfüllenden Aufgaben („Haushaltspla-

¹³ Zusammenfassend *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, Erster Bericht, 9.2.1 ff.; siehe auch *Craig*, ELRev 2003, S. 840 (841, 843 f.); *Mehde*, ZEuS 2001, S. 403 (418); *J.-P. Schneider*, VVDStRL 2005, S. 238 (250); *Tomkins*, Yearbook of European Law 19 (1999-2000), S. 217 (246).

¹⁴ Siehe dazu die Presseerklärungen der Kommission IP/99/172 und IP/99/179.

¹⁵ Dazu v.a. *Kommission*, Reform der Kommission, KOM(2000) 200 endg./2; *dies.*, Fortschrittsbericht 2003, COM(2000) 40 endg./2; *dies.*, Fortschrittsbericht 2004, KOM(2004) 93 endg.; auch *Mehde*, ZEuS 2001, S. 403 ff. (insbesondere 422 ff.); *Reichenbach/von Witzleben*, Verwaltungsmodernisierung, in: Siedentopf, Europäischer Verwaltungsraum, S. 39 ff.

¹⁶ *Kommission*, Reform der Kommission I, KOM(2000) 200 endg./2, S. 12.

¹⁷ Vgl. Art. 2 lit. b VO (EG) 58/2003 (Statut der Exekutivagenturen).

¹⁸ Ausführlich unten Kap. 3 B.

nung"), mit dem Vollzug des diesem Ziel dienenden Planes, also des Haushaltsplanes („Haushaltsvollzug") und mit der Kontrolle der beiden zuvor genannten Aspekte („Haushaltskontrolle").¹⁹ Die Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme ist unauflösbar mit dem gemeinschaftlichen Haushaltsvollzug verbunden. So sind die Artikel 53 bis 57 der neuen Haushaltsordnung denn auch unter der Kapitelüberschrift „Arten des Haushaltsvollzugs" zu finden.

Diese Vorschriften haben den Anstoß zu der vorliegenden Untersuchung gegeben. Behandelt werden sollen im folgenden aber nicht nur diese Vollzugsmodelle. Vielmehr soll umfassender auf denjenigen Bereich eingegangen werden, in dem die Gemeinschaft finanzielle Mittel zur Politikgestaltung einsetzt, auf die *gemeinschaftliche Leistungsverwaltung*.

¹⁹ Kisker, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR IV², § 89 Rn. 25. Zum Haushaltsrecht gehören daneben die Vermögens- und die Schuldenwirtschaft. Zu bemerken ist, daß die Europäische Gemeinschaft zur Finanzierung ihres Haushalts aber grundsätzlich keine Kredite aufnehmen darf; der Haushalt wird gemäß Art. 269 Abs. 1 EGV unbeschadet der sonstigen Einnahmen „vollständig" aus Eigenmitteln finanziert (vgl. Art. 14 Abs. 2 HO 2002); siehe ausführlich *Gesmann-Nuissl*, Verschuldungsbefugnis.

Kapitel 1

Begriff und Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung

„Gemeinschaftliche Leistungsverwaltung“¹ ist kein eingeführter Rechtsbegriff. Daher muß zunächst das der vorliegenden Arbeit zugrundegelegte Verständnis dieses Begriffs geklärt werden (A). Mit der Begriffsbestimmung wird zugleich der Rahmen für die weiteren Untersuchungen festgesetzt. Die Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung soll anschließend insbesondere anhand einer Einführung in ihre wichtigsten Teilbereiche aufgezeigt werden (B).

A. Der Begriff der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung

I. Systematisierung im Bereich der staatlichen Verwaltung

Bekanntermaßen bestehen verschiedene Möglichkeiten, die diversen Erscheinungsformen staatlicher Verwaltung zu systematisieren.² Am gebräuchlichsten dürfte die an der Art der Verwaltungstätigkeit orientierte Unterscheidung in Ordnungs- und Leistungsverwaltung sein.³ Im Rahmen der Ordnungsverwaltung schafft die Verwaltung entweder selbst Ordnung, indem sie auf gesetzlicher Grundlage abstrakt-generelle Regelungen trifft (z.B. in Form von gemeindlichen Satzungen oder Polizeiverordnungen); oder sie hat für die Einhaltung der gesetzlich geregelten Ordnung zu sorgen.⁴

¹ Siehe schon meinen Beitrag in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Europäischer Verwaltungsverbund, S. 265 ff.

² Für die Verwaltung auf nationaler Ebene siehe beispielsweise die diversen Ansätze bei Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR¹², § 1 Rn. 34 ff.: Unterscheidung nach der Art der Aufgabenstellung, nach dem Gegenstand der Verwaltung, nach dem Verwaltungsträger, nach der Rechtsform des Tätigwerdens, nach der Modalität des Handelns und nach der Intensität der Gesetzesbindung.

³ Dazu Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee², Kap. 3 Tz. 100 ff. Zur Leistungsverwaltung grundlegend Forsthoff, Verwaltung als Leistungsträger; des weiteren umfassend Haverkate, Leistungsstaat; M. Rodi, Subventionsrechtsordnung.

⁴ Vgl. Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR¹², § 1 Rn. 36; siehe auch Schoch, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR¹³, 2. Kap. Rn. 1 f.

Die Leistungsverwaltung trägt demgegenüber durch die für die Bürger unmittelbare oder mittelbare Bereitstellung von Einrichtungen, Geld- und Sachleistungen zur Verbesserung der Lebensmöglichkeiten bei.⁵ Für die Einordnung einer bestimmten Verwaltungstätigkeit, die mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein kann, ist es jedenfalls unerheblich, ob sie die Rechtsstellung der Bürger beeinträchtigt. Eingriffe sind kein Charakteristikum der Ordnungsverwaltung; die Vergabe einer Subvention an ein Konkurrenzunternehmen etwa kann gleichfalls eine erhebliche Belastung darstellen.

Eine weitere bedeutende Möglichkeit der Systematisierung richtet sich an den beteiligten Verwaltungsträgern aus. Dabei lassen sich die beiden großen, vom Grundgesetz vorgegebenen Bereiche der Bundes- und der Landesverwaltung ausmachen, die jeweils in unmittelbare und mittelbare Bereiche untergliedert sind.⁶ Angesichts ihrer herausragenden Bedeutung wird oftmals die Kommunalverwaltung, obwohl sie eigentlich der Landesverwaltung zuzurechnen ist,⁷ als eigenständiger dritter großer Bereich hervorgehoben.

II. Herkömmliche Systematisierung der Verwaltung des Gemeinschaftsraums

Die Verwaltung des Gemeinschaftsraums⁸ wird dagegen kaum nach der Art der Verwaltungstätigkeit systematisiert.⁹ Im Rahmen des europäischen Verwaltungsrechts ist bislang eine Aufgliederung in „Europäische Ordnungsverwaltung“ und „Europäische Leistungsverwaltung“ nicht gebräuchlich. Zur Beschreibung wird vielmehr vornehmlich auf die beteiligten Verwaltungsträger¹⁰ abgestellt. Im Rahmen des *direkten Vollzuges* wird das EG-Recht durch gemeinschaftseigene Organe, im Rahmen des *indirekten*

⁵ Wolff/Bachhof/Stober, VerwR Bd. 1¹¹, § 3 Rn. 6; siehe auch Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee², Kap. 3 Tz. 102.

⁶ Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR¹², § 1 Rn. 45; Maurer, AllgVerwR¹⁵, § 22, § 23. Für einen Überblick über die unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung am Beispiel Baden-Württembergs siehe Schenk, VBIBW 2003, S. 461 (462 ff.).

⁷ Schmidt-Aßmann/Röhl, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR¹³, I. Kap. Rn. 8; Dreier, in: ders., GG II, Art. 28 Rn. 79; Gern, Kommunalrecht³, Rn. 119; Kluth, in: Wolff/Bachhof/Stober, VerwR Bd. 3⁵, § 94 Rn. 46.

⁸ Vgl. Schmidt-Aßmann, EuR 1996, S. 270 (271).

⁹ Siehe allerdings Schmidt-Aßmann, in: FS Steinberger, S. 1375 (1376 ff.). Der Begriff der „gemeinschaftsrechtlichen Leistungsverwaltung“ findet sich bei Bast, Handlungsformen, in: von Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, S. 479 (495), der „europäischen Leistungsverwaltung“ bei J.-P. Schneider, VVDStRL 2005, S. 238 (240, 249). Vgl. auch David, Inspektionen, S. 34.

¹⁰ Zu den beteiligten Verwaltungsträgern Schmidt-Aßmann, Strukturen, in: ders./Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (15 ff.); ders., Ordnungsidee², Kap. 7 Tz. 3 ff.; jüngst Winter, EuR 2005, S. 255 (256 ff.).

Vollzuges durch Organe der Mitgliedstaaten vollzogen.¹¹ Mittlerweile hat auch die Tatsache allgemeine Verbreitung gefunden, daß diese beiden Modelle nicht isoliert nebeneinander stehen. Vielmehr arbeiten die beteiligten Verwaltungsträger in vielfältiger Weise zusammen. Die Verwaltung des Gemeinschaftsraums ist also auch durch die *Verwaltungskooperation* der Gemeinschaft, im wesentlichen der Kommission, und der Mitgliedstaaten („vertikale“ Verwaltungskooperation) sowie der Mitgliedstaaten untereinander („horizontale“ Verwaltungskooperation) geprägt.¹²

III. Die gemeinschaftliche Leistungsverwaltung als Oberbegriff

Es erscheint aber angebracht, auch bezüglich der Verwaltung des Gemeinschaftsraums eine Unterscheidung nach der Art der Verwaltungstätigkeiten vorzunehmen und infolgedessen diejenigen gemeinschaftlichen Politikbereiche unter dem Oberbegriff der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung zusammenzufassen, in denen die Gemeinschaft finanzielle Mittel zur Politikgestaltung einsetzt. Dies läßt sich nicht zuletzt mit dem zunehmenden Gewicht rechtfertigen, das die Kommission und der Gemeinschaftsgesetzgeber diesen Bereichen beimessen; die Artikel 53 bis 57 der neuen Haushaltsordnung sind hierbei nur der herausragende Teil der legislativen Aktivitäten. Auch die Summe der eingesetzten Mittel läßt es nicht als unangemessen erscheinen, gleichfalls begrifflich auf eine gewisse Eigenständigkeit hinzuweisen.

Gemeinschaftliche Leistungsverwaltung ist zu definieren als diejenige Verwaltungstätigkeit, durch die die Gemeinschaft mittels des Einsatzes eigener finanzieller Mittel Gemeinschaftsziele zu erreichen versucht, ohne dabei eine ihr unmittelbar zugute kommende Gegenleistung zu erhalten.

Diese Definition ist enger als die oben angeführte¹³ Definition der staatlichen Leistungsverwaltung, da sie sich auf den Einsatz finanzieller Mittel

¹¹ Grundlegend für diese allgemein anerkannte Unterscheidung *Rengeling*, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des EG-Rechts, S. 9 ff.; siehe auch *ders.*, VVDStRL 1994, S. 202 (205 f.); *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee², Kap. 7 Tz. 7; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht I, S. 25 ff.; *Streinz*, Europarecht⁷, Rn. 532 ff.; *ders.*, in: *ders.*, EUV/EGV, Art. 10 EGV Rn. 23 ff.; *Stettner*, in: *Dausen*, HdbEUWiR I (Grundwerk), B III Rn. 11 ff.; *Curtin*, Evolving EU Executive, S. 6.; kritisch allerdings *Schroeder*, AöR 2004, S. 3 (10).

¹² Grundlegend hierfür *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, S. 270 ff.; des weiteren *ders.*, Ordnungsidee², Kap. 7 Tz. 10 f.; *ders.*, in: *FS Steinberger*, S. 1375 (insbesondere 1379 ff.); siehe auch *Sommer*, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren; *Sydow*, Verwaltungskooperation; *J. Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung; *R. Pitschas*, Gemeinschaftliche Verwaltungskooperation bzw. *Priebe*, Handlungsformen für Verwaltungskooperation, in: *Hill/R. Pitschas*, Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, S. 301 ff. bzw. S. 337 ff.

¹³ Siehe Kap. 1 A.I.

beschränkt. Allerdings spielen die Bereitstellung von Einrichtungen und Sachleistungen auf gemeinschaftlicher Ebene derzeit kaum eine nennenswerte Rolle und werden dies aller Wahrscheinlichkeit nach – schon aufgrund fehlender primärrechtlicher Grundlagen – auch zukünftig nicht tun. Dasselbe gilt für indirekte Begünstigungen in Form von Steuervergünstigungen oder Abgabenermäßigungen bzw. -erlassen. Einem Abfluß aus dem Vermögen der Gemeinschaft muß also stets eine Vermögensvermehrung auf Seiten des Empfängers gegenüberstehen. Leistungen der Gemeinschaft können folglich weitestgehend mit Zuwendungen im Sinne von § 14 HGrG, § 23 BHO¹⁴ gleichgesetzt werden.

Das Merkmal der fehlenden unmittelbaren Gegenleistung soll die gemeinschaftliche Leistungsverwaltung insbesondere von dem gemeinschaftlichen Beschaffungswesen abgrenzen.¹⁵ Zu betonen ist die fehlende „Unmittelbarkeit“ der Gegenleistung; selbstverständlich ist, daß die Gemeinschaft durch den Einsatz finanzieller Mittel mittelbar die Erreichung von nach dem Gemeinschaftsrecht legitimen Zielen fördern möchte und, damit die Leistungen rechtmäßig erbracht werden können, auch fördern muß.

Zur gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung in diesem Sinne zählen auch bestimmte Formen der Auftragsvergabe, bei denen die aufgrund des Auftrags erbrachten Leistungen unmittelbar Dritten zugute kommen. In dieser Form werden etwa große Teile der gemeinschaftlichen Außenhilfe erbracht.¹⁶ Die gewählte Definition schließt des weiteren nicht aus, daß mit Maßnahmen im Bereich der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung zugleich ein Lenkungszweck verfolgt wird.¹⁷

IV. Verhältnis zum gemeinschaftlichen Beihilfenrecht

Demgegenüber nimmt das gemeinschaftliche Beihilfenrecht¹⁸ nach Art. 87 ff. EGV keine zentrale Rolle in den nachfolgenden Ausführungen ein. Dessen Gegenstand sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte

¹⁴ Vgl. *M. Rodi*, Subventionsrechtsordnung, S. 35 f.

¹⁵ Siehe dazu Art. 88 ff. HO 2002; Art. 116 ff. DVO HO 2002. Diese Vorschriften orientieren sich an den Vorgaben für die Auftragsvergabe durch die Mitgliedstaaten; zu der damit verbundenen „Parallelisierung“ *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee², Kap. 7 Tz. 16. Siehe auch *Prieß*, Handbuch Vergaberecht³, S. 523 ff.; *Schilling*, EuZW 1999, S. 239 ff.

¹⁶ Hierzu *Kalbe*, CMLR 2001, S. 1217 ff.; *ders.*, EWS 2003, S. 355 ff. Vgl. z.B. EuG, Rs. T-185/94 – Geotronics, Slg. 1995, II-2795.

¹⁷ Insofern umfaßt der hier verwendete Begriff der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung auch Maßnahmen, die *Schmidt-Aßmann* (in: FS Steinberger, S. 1375 [1377]) dem Begriff der Lenkungsverwaltung zuordnen möchte.

¹⁸ Hierzu umfassend Heidenhain, Europäisches Beihilfenrecht; *Lübbig/Martin-Ehlers*, Beihilfenrecht; *Sánchez Rydelski*, EU Beihilferecht; *Koenig/Kühling/Ritter*, EG-Beihilfenrecht².

Beihilfen“ (Art. 87 Abs. 1 EGV), also Beihilfen¹⁹ der Mitgliedstaaten, über deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt die Kommission wacht. Aus diesem Grunde ist es begrifflich exakter, von dem gemeinschaftlichen Beihilfenaufsichtsrecht zu sprechen.²⁰ Allerdings kommt auch in dieser Bezeichnung nicht die Erkenntnis zum Ausdruck, daß die Art. 87 ff. EGV und die hierauf beruhenden Vorschriften die mitgliedstaatliche Beihilfentätigkeit in erheblichem Maße steuern.²¹

Die Art. 87 ff. EGV können jedoch nicht völlig außer acht gelassen werden. Zum einen kann diesen Vorschriften möglicherweise eine Grenze für die gemeinschaftliche Leistungserbringung insofern entnommen werden, als wettbewerbsverfälschende gemeinschaftliche Beihilfen an Unternehmen oder Produktionszweige verboten sind.²² Zum anderen kann das gemeinschaftliche Beihilfenaufsichtsrecht bei von Gemeinschaft und Mitgliedstaat kofinanzierten Maßnahmen eine Rolle spielen.

B. Die Bedeutung der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung

Im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2005 sind Ausgaben in Höhe von über 106 Milliarden Euro vorgesehen.²³ Bei einer Bevölkerungszahl von ungefähr 450 Millionen Einwohnern in den derzeit 25 Mitgliedstaaten darf die Gemeinschaft somit ungefähr 235 Euro pro Einwohner ausgeben. Einen Großteil der Ausgaben machen Sachausgaben und somit gemeinschaftliche Leistungen aus.²⁴

Im folgenden sollen zunächst eine Einführung in die bedeutendsten Ausgabenbereiche (I), die auch im Rahmen der weiteren Untersuchungen

¹⁹ Zum Begriff der Beihilfe i.S.v. Art. 87 Abs. 1 EGV ausführlich *Herrmann*, ZEuS 2004, S. 415 ff.; *Müller-Graff*, ZHR 1988, S. 403 (insbesondere 415 ff.); ferner *Götz*, in: *Dausies*, HdbEUWiR II (EL 4), H III Rn. 20 ff.; *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 375; *Koenig/Kühling*, in: *Streinz*, EUV/EGV, Art. 87 EGV Rn. 27 ff.

²⁰ So *M. Rodi*, Subventionsrechtsordnung, § 6; *Huber*, in: FS Brohm, S. 127 (131).

²¹ Vgl. *Koenig/Kühling*, in: *Streinz*, EUV/EGV, Art. 87 EGV Rn. 1 ff.; *dies.*, EuZW 1999, S. 517 (517 ff.).

²² Siehe unten Kap. 2 B.VI.4.

²³ ABl. EU 2005 Nr. L 60/I-10.

²⁴ Genaue Angaben über den tatsächlichen Umfang der gemeinschaftlichen Leistungen sind nur schwer zu ermitteln, da eine strenge Trennung zwischen Verwaltungs- und operativen Ausgaben weiterhin nicht besteht. Des weiteren sollte man stets berücksichtigen, daß der durch das Europarecht ausgelöste Verwaltungsaufwand in den Mitgliedstaaten im Gemeinschaftshaushaltsplan nicht berücksichtigt ist, da dieser von der Gemeinschaft in aller Regel nicht ersetzt wird; vgl. z.B. Art 1 Abs. 4 VO (EG) 1258/1999 (Finanzierung GAP) betreffend Verwaltungs- und Personalkosten im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik.

eine wichtige Rolle einnehmen werden, sowie ein Überblick über weitere Einsatzgebiete gemeinschaftlicher Leistungen (II) gegeben werden. Im Anschluß hieran sollen Funktionen gemeinschaftlicher Leistungen aufgezeigt werden (III).

1. Einführung in die bedeutendsten Ausgabenbereiche

Die *Gemeinsame Agrarpolitik* und die *Strukturförderung* sind immer noch diejenigen gemeinschaftlichen Politikbereiche, für die der weit überwiegende Teil der gemeinschaftlichen Finanzmittel zur Verfügung steht. Das Finanzinstrument für die Gemeinsame Agrarpolitik ist der auf der Grundlage von Art. 34 Abs. 3 EGV eingerichtete Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Gemäß Art. 159 Abs. 1 S. 3 EGV werden die aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL finanzierten Maßnahmen jedoch zu den Ausgaben im Rahmen der Strukturförderung gerechnet. Deshalb soll nachfolgend zunächst auf die aus der Abteilung Garantie finanzierten Ausgaben des EAGFL eingegangen werden (1). Anschließend sollen die aus den Strukturfonds und somit auch die aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL finanzierten Ausgaben näher untersucht werden (2). Im Bereich der sog. internen Politikbereiche nimmt die *Forschungs- und Technologieförderung* des weiteren eine immer bedeutendere Rolle ein (3). Als letzter Ausgabenbereich soll schließlich noch die *Bildungsförderung*, die gleichfalls zu den internen Politikbereichen gehört, ausführlicher behandelt werden (4).

1. Aus der Abteilung Garantie finanzierte Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft umfaßt nach Art. 3 Abs. 1 lit. e EGV eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft. Die Gemeinsame Agrarpolitik hat seit Gründung der Gemeinschaft eine überragende Bedeutung im Rahmen der Tätigkeiten der Gemeinschaft eingenommen.²⁵ Die Eckpunkte der letzten größeren Agrarreform wurden im Juni

²⁵ *Ahner*, Gemeinsame Agrarpolitik, in: Röttinger/Weyringer, Handbuch der europäischen Integration², S. 846: „Herzstück und Sorgenkind“; *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Vorb. zu den Art. 32 bis 38 EGV Rn. 1: „Schlüsselthema der Einigungspolitik“; *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (473): „wesentlicher Faktor der Integration“; *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1348): „die älteste und nach wie vor die am weitesten vergemeinschaftete Sektorpolitik“, „Schulbeispiel einer weitgehend gemeinschaftlichen Politik“. Vgl. auch *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 373: „Die Landwirtschaft ist ein Wirtschaftszweig, der in seiner agrarpolitisch erwünschten Erscheinungsform ohne staatliche Förderung nicht bestehen könnte.“ *Borchardt* (a.a.O. S. 473 f.) verweist darauf, daß für das Gemeinschaftsrecht grundlegende Urteile des Gerichtshofs in agrarrechtlichen Streitfällen getroffen und die möglichen Einwirkungen des Gemeinschaftsrecht auf das nationale

2003 vom Agrarministerrat beschlossen²⁶ und in den nachfolgenden Monaten in konkrete Rechtsakte umgesetzt^{27, 28}.

Die in ihrem Rahmen vorgenommenen Ausgaben haben stets einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben ausgemacht: Im Gesamthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1974²⁹ waren für die Abteilung Garantie des EAGFL Mittel in Höhe von 3.513,1 Millionen Rechnungseinheiten (RE) bei einer Gesamthöhe der Mittel von 5.079,5 Millionen RE ausgewiesen; der Anteil der Agrarmarktausgaben betrug demzufolge 69,2 %. Für das Haushaltsjahr 1989 stellte die Haushaltsbehörde im Gesamthaushaltsplan³⁰ Mittel in Höhe von 28.247,3 Millionen ECU für die Agrarmarktausgaben zur Verfügung; dies machte bei einer Gesamthöhe der Mittel für Ausgaben von 44.837,8 Millionen ECU einen Anteil von 63,0 % aus. Im ursprünglichen Gesamthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004³¹ schließlich waren für die Abteilung Garantie Mittel für Zahlungen in Höhe von 40.082,5 Millionen Euro vorgesehen, was immer noch einem Anteil von 42,4 % an den Gesamtmittel in Höhe von 94.618,7 Millionen Euro entspricht. Der große Anteil der Landwirtschaft an den Gesamtausgaben erklärt sich vor allem aus der Tatsache, daß die Gemeinsame Agrarpolitik im Gegensatz zu den übrigen Gemeinschaftspolitiken nahezu ausschließlich aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wird; es darf deshalb nicht übersehen werden, daß die nationalen Haushalte mit derartigen Ausgaben weitgehend nicht belastet sind.³² Dennoch bleibt festzuhalten, daß hier ein Wirtschaftszweig mit dem Einsatz enormer öffentlicher Finanzmittel am Leben erhalten wird.³³

Recht weitestgehend im Agrarbereich geklärt worden sind; siehe auch *Priebe*, a.a.O. S. 1348.

²⁶ Dazu *Fischler*, SPEECH/03/326 „Die neue, reformierte Agrarpolitik“. Zu früheren Reformen der GAP *Thiele*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV², Art. 34 EGV Rn. 29 ff.; *Borchardt*, in: *Lenz/Borchardt*, EUV/EGV³, Art. 34 EGV Rn. 65 ff.; ferner *Borchardt*, in: *FS Zuleeg*, S. 473 (475 ff.); *Priebe*, in: *FS Steinberger*, S. 1347 (1348).

²⁷ Siehe die in ABl. EU 2003 Nr. L 270 veröffentlichten Verordnungen des Rates vom 29. September 2003.

²⁸ Überblick bei *von Jeinsen*, *AgrarR* 2003, S. 293 (293); *Deutscher Bauernverband*, Reform der GAP; auch *Wendt/Elicker*, DVBl. 2004, S. 665 (665). *Borchardt* (in: *FS Zuleeg*, S. 473 [474]) prognostiziert, daß diese Agrarreform „geradezu eine Spielwiese für Anwälte und Richter sein wird“.

²⁹ ABl. EG 1974 Nr. L 115/1

³⁰ ABl. EG 1989 Nr. L 26/1.

³¹ ABl. EU 2004 Nr. L 53.

³² *Borchardt*, in: *FS Zuleeg*, S. 473 (474).

³³ *Grimm*, *Agrarrecht*², Rn. 373.

a. Primärrechtlicher Rahmen

Im dritten Teil des Vertrages finden sich die Regelungen über die Landwirtschaft³⁴ an hervorgehobener Stelle sogleich im Anschluß an den vertraglichen Rahmen für den für die Gemeinschaft besonders bedeutsamen Bereich des freien Warenverkehrs. Bereits dies macht die Sonderstellung der Landwirtschaft deutlich.³⁵

aa. Überblick über die Regelungen

Art. 32 Abs. 1 S. 1 EGV leitet in die Regelungen ein mit der aus heutiger Sicht wenig spektakulären Bestimmung³⁶, daß der Gemeinsame Markt „auch“ die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfasse. Diese Zugehörigkeit wird allerdings in Art. 32 Abs. 2 EGV unter den Vorbehalt anderweitiger Bestimmungen gestellt. Sodann wird der Begriff der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Vertrag eingeführt: Gemäß Art. 34 Abs. 4 EGV muß mit dem Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen. Das Primärrecht geht also davon aus, daß die Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt angesichts ihrer Besonderheiten nicht im Wege der schlichten Anwendung der allgemeinen marktwirtschaftlichen Regeln erfolgen kann.³⁷

Art. 33 Abs. 1 EGV legt fünf Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik fest: Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung³⁸ und Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele schreibt Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 EGV die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vor. Hierfür werden in Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 EGV drei Organisationsformen zur Verfügung gestellt, die je nach

³⁴ Hierzu schon umfassend *Boest*, Agrarmärkte, S. 49 ff. Zu vertraglichen Ansatzpunkten für „Differenzierung und Dezentralisierung in der Gemeinsamen Agrarpolitik“ *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 1349 f.).

³⁵ *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 374; ferner *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV³, Art. 32 EGV Rn. 2 f.

³⁶ Zu den Überlegungen der Vertragsparteien bezüglich Art. 32 Abs. 1 S. 1 EGV *H. P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 47 Rn. 1; *Kopp*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 32 EGV Rn. 5 ff.; *H. Priebe*, in: FS von der Groeben, S. 315 (315 ff.); *Seidel*, AgrarR 2000, S. 381 (381).

³⁷ *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV³, Art. 32 EGV Rn. 4.

³⁸ Dieses Ziel stand bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ganz im Vordergrund, *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 379.

landwirtschaftlichem Erzeugnis³⁹ zur Anwendung kommen sollen. Die angeführten Organisationsformen unterscheiden sich in der Intensität der Integration⁴⁰ und nennen als fortgeschrittenste Integrationsstufe die europäische Marktordnung. Inhaltlich kann die gemeinsame Organisation gemäß Art. 34 Abs. 2 UAbs. 1 EGV alle zur Durchführung des Artikels 33 erforderlichen Maßnahmen einschließen, wobei Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- und Ausfuhr beispielhaft („insbesondere“) angeführt werden. Als Instrument zur Finanzierung der sich aus der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte ergebenden Ausgaben ermöglicht Art. 34 Abs. 3 EGV die Schaffung eines oder mehrerer Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft. Gleichfalls zur Erreichung der Ziele des Art. 33 Abs. 1 EGV beitragen sollen die in Art. 35 EGV vorgesehenen ergänzenden Maßnahmen. Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV schließlich legt die Rechtsetzung in die Hände des Rates, der diese auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit⁴¹ in der Form von Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidung und damit in Form aller Rechtsakte, die der Vertrag in Art. 249 ausdrücklich erwähnt, wahrnehmen kann.

bb. Anmerkungen

Die Regelungen über die Landwirtschaft schreiben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in erster Linie die Aufgabe einer Agrarmarktpolitik zu. Dies wird besonders deutlich in dem Ziel der Stabilisierung der Märkte in Art. 33 Abs. 1 lit. b EGV. Auch die in Art. 34 Abs. 2 UAbs. 1 EGV genannten Beispiele für mögliche Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte erfassen klassische Instrumente einer Agrarmarktpolitik. Es ist jedoch unverkennbar, daß die Gemeinsame Agrarpolitik auch eine *Agrarstrukturpolitik* umfassen soll. Dies läßt sich schon anhand der im Vertrag verwendeten Begrifflichkeiten nachweisen. Art. 159 Abs. 1 S. 3 EGV ordnet nämlich die Abteilung Ausrichtung des auf der Grundlage des Art. 34 Abs. 3 EGV errichteten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft den gemeinschaftlichen Strukturfonds

³⁹ Eine Definition dieses Begriffs findet sich in Art. 32 Abs. 1 S. 2 EGV. Andererseits verweist Art. 34 Abs. 3 EGV für die Erzeugnisse, die unter die folgenden Bestimmungen fallen, auf einen Anhang zum EGV. Zum Verhältnis dieser beiden Vorschriften *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 32 EGV Rn. 4 f.

⁴⁰ Vgl. *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV³, Art. 34 EGV Rn. 3; ferner *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1349); dort auch der Hinweis, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Erforderlichkeit für die jeweils intensivere Integration nicht ausdrücklich rechtfertigen muß.

⁴¹ Zu den Voraussetzungen der qualifizierten Mehrheit Art. 205 Abs. 2 EGV.

zu. Des weiteren sind bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Art. 33 Abs. 2 lit. a EGV auch die strukturellen Unterschiede der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete zu berücksichtigen. Schließlich enthalten die Mittel, die nach Art. 33 Abs. 1 lit. a EGV zur Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft beitragen sollen, zumindest auch strukturpolitische Aspekte.⁴²

Die Agrarmarkt-, nicht aber die Agrarstrukturpolitik gehört zu den Bereichen, die – zumindest teilweise⁴³ – in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft im Sinne von Art. 5 Abs. 2 EGV fallen.⁴⁴ Dies wird schon an den Fassungen der vertraglichen Vorschriften deutlich: Eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte *wird* geschaffen; demgegenüber *können* ergänzende, in ihrer Zielrichtung eher strukturpolitisch angelegte Maßnahmen im Sinne von Art. 35 EGV getroffen werden. Bei letzterem sieht der Vertrag auch ausdrücklich die Möglichkeit der Kofinanzierung vor.

Die Ziele der GAP in Art. 33 Abs. 1 EGV lassen sich nicht alle zugleich in demselben Maße erreichen. Eine stetige Steigerung der Produktivität (lit. a) kann zwar die Versorgung sicherstellen (lit. d); sie kann jedoch auch zu Überschüssen führen, die den Markt destabilisieren (lit. c) und die Preise sinken lassen (lit. b). Während die Verbraucher naturgemäß an preiswerten Gütern interessiert sind (lit. e), hoffen die Erzeuger auf ein hohes Einkommen (lit. b). Erforderlich ist demzufolge, daß der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich vornimmt, dessen Grenzen erst dann überschritten sein dürften, wenn ein Ziel völlig auf Kosten eines anderen vernachlässigt würde.⁴⁵ Die Gemeinschaftsorgane müssen – so der Europäische Gerichtshof – bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik ständig den Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen den ver-

⁴² Vgl. *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 33 EGV Rn. 6.

⁴³ Vgl. *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1366).

⁴⁴ *Zuleeg*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 5 EGV Rn. 8. Siehe schon EuGH, Rs. 68/76 – Kommission/Frankreich, Slg. 1977, 515 (Rn. 20/23): „Das Fehlen einer solchen Organisation (d.h. einer gemeinsamen Marktorganisation im Sinne von Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 EGV, Anmerkung des *Verfassers*) schafft auch keinen rechtsfreien Raum, den die Mitgliedstaaten ausfüllen dürften, denn die Artikel 39 bis 46 (nunmehr: Artikel 33 bis 38) bleiben stets anwendbar. Eben wegen der Kompetenzübertragung auf eine Gemeinschaft und ihrer tragenden Gründe dürfen nach dem Ende der Übergangszeit Probleme (...) nur mit Hilfe im Interesse aller Erzeuger und Verbraucher der Gemeinschaft getroffener Maßnahmen der Gemeinschaft gelöst werden.“ In Art. I-14 Abs. 2 EV wird „die Landwirtschaft“ dagegen als Hauptbereich der geteilten Zuständigkeit eingeordnet. Siehe aber auch *von Bogdandy/Bast*, EuGRZ 2001, S. 441 (448); *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV³, Art. 37 EGV Rn. 10 f.

⁴⁵ Hierzu und zu den einzelnen Zielen ausführlich *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 33 EGV Rn. 3 f, 6 ff.; *Boest*, Agrarmärkte, S. 107 ff.; *Usher*, EC Agricultural Law², S. 34 ff.; *Kopp*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 33 EGV Rn. 5 ff.; siehe auch *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (484); *Craig*, ELRev 2003, S. 840 (856).