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 Garantieausgaben ... 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 Garantieausgaben ... 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. Sachgebietsspezifische 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 Kopmpetenzgrundlage ... 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 Durchführungsrechtsetzung ... 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 EGV[2] 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 Ausgaben[4] 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 Union[6], § 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/EGV[2], 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 Gesamtbetrag 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 Landwirtschaft[8] und der Strukturpolitik[9]. Diese beiden Bereiche binden zusammen mehr als 75 Prozent der gesamten zur Verfügung stehenden Mittel.[10] Gelder fließen aber auch zur Förderung der Forschung[11], 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.

Haushaltslinie 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; *Holzwart*, Gemeinschaftliche Strukturfonds; weiterhin *Heinelt/Kopp-Malek/Lang/Reissert*, Entwicklung der Strukturfonds.

[10] Aus diesem Grunde ist der Ansicht *Biebers* (in: ders./Epiney/Haag, Europäische Union[6], § 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 Delegierung 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 IV^2, § 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, AllgVerwR[12], § 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*, Ordnungsidee[2], 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, AllgVerwR[12], § 1 Rn. 36; siehe auch *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR[13], 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 Gemeinschaftsraums[8] 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 Verwaltungsträger[10] abgestellt. Im Rahmen des *direkten Vollzuges* wird das EG-Recht durch gemeinschaftseigene Organe, im Rahmen des *indirekten*

---

[5] *Wolff/Bachof/Stober*, VerwR Bd. 1[11], § 3 Rn. 6; siehe auch *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee[2], Kap. 3 Tz. 102.

[6] *Ehlers*, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR[12], § 1 Rn. 45; *Maurer*, AllgVerwR[15], § 22, § 23. Für einen Überblick über die unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung am Beispiel Baden-Württembergs siehe *Schenk*, VBlBW 2003, S. 461 (462 ff.).

[7] *Schmidt-Aßmann/Röhl*, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR[13], 1. Kap. Rn. 8; *Dreier*, in: ders., GG II, Art. 28 Rn. 79; *Gern*, Kommunalrecht[3], Rn. 119; *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober, VerwR Bd. 3[5], § 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.*, Ordnungsidee[2], 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 angeführte[13] 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*, Ordnungsidee[2], Kap. 7 Tz. 7; *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht I, S. 25 ff.; *Streinz*, Europarecht[7], Rn. 532 ff.; *ders.*, in: ders., EUV/EGV, Art. 10 EGV Rn. 23 ff.; *Stettner*, in: Dauses, 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.*, Ordnungsidee[2], 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 BHO[14] 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 Beihilfenrecht[18] 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*, Ordnungidee[2], Kap. 7 Tz. 16. Siehe auch *Prieß*, Handbuch Vergabrecht[3], 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/Martín-Ehlers*, Beihilfenrecht; *Sánchez Rydelski*, EU Beihilferecht; *Koenig/Kühling/Ritter*, EG-Beihilfenrecht[2].

Beihilfen" (Art. 87 Abs. 1 EGV), also Beihilfen[19] der Mitgliedstaaten, über deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt die Kommission wacht. Aus diesem Grunde ist es begrifflich exakter, von dem gemeinschaftlichen Beihilfen*aufsichts*recht 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: Dauses, HdbEUWiR II (EL 4), H III Rn. 20 ff.; *Grimm*, Agrarrecht[2], 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).

I. 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 EAFGL 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 Integration[2], S. 846: „Herzstück und Sorgenkind"; *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], 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*, Agrarrecht[2], 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 beschlossen[26] 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 1974[29] 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 Gesamthaushaltsplan[30] 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 2004[31] 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/EGV[2], Art. 34 EGV Rn. 29 ff.; *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], 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 Landwirtschaft[34] 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 Bestimmung[36], 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 Versorgung[38] 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*, Agrarrecht[2], Rn. 374; ferner *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], 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/EGV[3], Art. 32 EGV Rn. 4.

[38] Dieses Ziel stand bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ganz im Vordergrund, *Grimm*, Agrarrecht[2], Rn. 379.

landwirtschaftlichem Erzeugnis[39] zur Anwendung kommen sollen. Die angeführten Organisationsformen unterscheiden sich in der Intensität der Integration[40] 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 Mehrheit[41] 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 Agrar*markt*politik 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 Agrar*struktur*politik 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 I[6], Art. 32 EGV Rn. 4 f.

[40] Vgl. *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], 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 teilweise[43] – 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 I[6], Art. 33 EGV Rn. 6.

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

[44] *Zuleeg*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], 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/EGV[3], Art. 37 EGV Rn. 10 f.

[45] Hierzu und zu den einzelnen Zielen ausführlich *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], Art. 33 EGV Rn. 3 f, 6 ff.; *Boest*, Agrarmärkte, S. 107 ff.; *Usher*, EC Agricultural Law[2], 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).

schiedenen Zielen des Artikels 33 des Vertrages, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können. Gegebenenfalls müssen sie dem einen oder anderen von ihnen zeitweilig den Vorrang geben, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten oder Umstände, aufgrund deren sie ihre Entscheidungen treffen, dies gebieten.[46]

Daß das Europäische Parlament trotz der beträchtlichen Ausweitung seiner Befugnisse durch die einzelnen Änderungsverträge im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens weiterhin nur angehört wird, zeigt die besondere Bedeutung, die die Mitgliedstaaten selbst der Gemeinsamen Agrarpolitik zumessen. Auch bei der Bereitstellung der für die Gemeinsame Agrarpolitik erforderlichen Finanzmittel ist die Stellung des Europäischen Parlaments schwach. Die Agrarausgaben, die die Gemeinschaft aufgrund der sich aus Art. 34 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 EGV sowie aus Art. 35 EGV ergebenden Finanzierungskompetenz der Gemeinschaft[47] vornehmen darf, sind im Bereich der Agrarmarktpolitik Ausgaben, die sich im Sinne von Art. 272 Abs. 4 UAbs. 2 EGV zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben (sog. obligatorische Ausgaben)[48], über deren Höhe das Letztentscheidungsrecht beim Rat liegt (vgl. Art. 272 Abs. 5 UAbs. 1 lit. b EGV). Lediglich die Ausgaben für die ländliche Entwicklung sowie flankierende Ausgaben werden als nichtobligatorische Ausgaben eingeordnet, bei denen das Letztentscheidungsrecht beim Europäischen Parlament liegt (vgl. Art. 272 Abs. 6 EGV). Den weit überwiegenden Teil der Agrarausgaben machen jedoch immer noch die im folgenden allein zu behandelnden Agrarmarktausgaben aus. Die Gemeinsame Agrarpolitik wird folglich noch sehr stark vom Rat und somit von den Mitgliedstaaten dominiert.[49]

b. Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Im Rahmen der Darstellung der sekundärrechtlichen Ausgestaltung sollen zunächst die vielen einschlägigen Rechtsakte, ohne allerdings auch nur ansatzweise Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, systematisiert

---

[46] EuGH, Rs. C-353/92 – Griechenland/Rat, Slg. 1994, I-3411 (Rn. 36).

[47] Vgl. *K. Rodi*, Finanzierungskompetenzen, S. 40 (in Fn. 85), die allerdings allein auf Art. 34 Abs. 2, Art. 35 lit. b EGV abstellt.

[48] Vgl. Anhang IV Rubrik 1 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, ABl. EG 1999 Nr. C 172/1. Ausführlich zu dieser Vereinbarung und zu der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben siehe u.a. Kap. 2 A.III.4 und Kap. 2 A.V. Vgl. noch *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV[2], Art. 272 EGV Rn. 10: „Sonderbehandlung der obligatorischen Ausgaben (...) als politisches Instrument zur Sicherung der Finanzierung der gemeinsamen Agrarmarktpolitik".

[49] Diesen Zustand bedauernd *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (484)

und beschrieben werden (aa). Sodann ist auf die Arten der aus der Abteilung Garantie finanzierten Ausgaben einzugehen (bb). Des weiteren soll auf eine Neuerung des Agrarmarktrechts, das sog. Cross compliance, hingewiesen werden (cc). Den Abschluß dieses Abschnitts bildet ein Überblick über die Verwaltung der Garantieausgaben (dd).

aa. Die maßgeblichen Rechtsakte

Bei den maßgeblichen Rechtsakten kann eine Aufteilung in sektorspezifische und horizontale vorgenommen werden. Dabei sind mit sektorspezifischen Rechtsakten diejenigen gemeint, die besondere Regelungen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse enthalten. Horizontale Rechtsakte sind hingegen solche, deren Regelungen übergreifende Geltung beanspruchen. Nicht in diese Systematik läßt sich allerdings die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 einordnen, die hier deshalb gesondert aufgeführt wird.

i. Sektorspezifische Rechtsakte

(1) Die gemeinsamen Marktorganisationen

Für nahezu alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse besteht mittlerweile eine gemeinsame Marktorganisation[50], mit deren Hilfe der Markt kontrolliert und gelenkt werden soll[51]. Bedeutende gemeinsame Marktorganisation sind etwa diejenigen für Getreide[52], für Rindfleisch[53] und für Milch und Milcherzeugnisse[54]. Besonders brisant war die gemeinsame Marktorganisation für Bananen[55], deren Gültigkeit mehrmals Gegenstand von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs war[56] und bei der sogar die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle

---

[50] Siehe die Übersichten bei *Thiele*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV², Anhang zu Art. 34 EGV; *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 34 EGV Rn. 9 (in Fn. 9). Vgl. *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1352 f.)

[51] *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 379.

[52] VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide); zuvor VO (EWG) 1766/92 (GMO Getreide).

[53] VO (EG) 1254/1999 (GMO Rindfleisch).

[54] VO (EG) 1255/1999 (GMO Milch und Milcherzeugnisse), dazu die DurchführungsVO (EG) 2771/1999 (Interventionen Butter und Rahm).

[55] VO (EWG) 404/93 (GMO Bananen), dazu DurchführungsVO (EG) 2257/94 (Qualitätsnormen Bananen); umfassend unter Einschluß der in Fn. 56 aufgeführten Verfahren *Wolffgang*, ZfZ 1996, S. 162 ff.; siehe auch *Kuschel*, RIW 1995, S. 218 ff.

[56] EuGH, Rs. C-280/93 – Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973 (Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 1, Abs. 2 EGV); EuGH, Rs. C-466/93 – Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, Slg. 1995, I-3799 (Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 234 EGV des VG Frankfurt/Main, EuZW 1997, 182); weiterhin EuGH, Rs. C-377/02 – Parys/BIRB, Slg. 2005, I-1465.

nach Art. 100 Abs. 1 GG vorgelegt wurde[57]. Die gemeinsamen Marktorganisationen sind fast ausschließlich europäische Marktordnungen im Sinne von Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 lit. c EGV; sie ergingen also in der am stärksten vergemeinschafteten Organisationsform.[58]

In den einleitenden Bestimmungen einer gemeinsamen Marktorganisation findet sich stets eine Aufzählung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die von ihren Regelungen erfaßt sind. Sie erfolgt unter Rückgriff auf die in erster Linie im Hinblick auf das Zollrecht entwickelte Kombinierte Nomenklatur[59]. Weiterhin erfolgt eine schlagwortartige Nennung der Maßnahmen, die für diese Erzeugnisse in der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehen sind. So umfaßt etwa die gemeinsame Marktorganisation für Getreide eine Regelung für den Binnenmarkt und eine Regelung für den Handel mit Drittländern.[60] Nach einer Festlegung des Wirtschaftsjahres[61] folgen die Bestimmungen über diese sektorspezifischen Maßnahmen. Zur Veranschaulichung wird in den folgenden Ausführungen auf die Verordnung (EG) Nr. 1784/2003 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide zurückgegriffen.

(2) Weitere sektorspezifische Rechtsakte

Im Hinblick auf die in ihr enthaltenen Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (mit Ausnahme der einheitlichen Betriebsprämie) ist die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003[62] ein sektorspezifischer Rechtsakt. Zu diesen Stützungsregelungen[63] gehören beispielsweise eine spezifische Qualitätsprämie für Hartweizen[64], eine kulturspezifische Zahlung für Reis oder eine Milchprämie. Eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen in Form einer je Hektar gewährten und regional gestaffelten Flächenzahlung[65] wird auch durch die Verordnung (EG) Nr. 1251/1999[66] eingeführt. In Krisensituationen, z.B.

---

[57] BVerfGE 102, 147 (auf Vorlage des VG Frankfurt/Main); zu diesem Beschluß etwa *R. Hofmann*, in: FS Steinberger, S. 1207 ff.; *Lecheler*, JuS 2001, S. 120 ff., *Mayer*, EuZW 2000, S. 685 ff.; *Nettesheim*, Jura 2001, S. 686 ff.

[58] Vgl. *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1349); zu Ausdifferenzierungen *ders.*, a.a.O. S. 1352 ff.

[59] Siehe Anhang I der VO (EWG) 2658/87 (zolltarifliche und statistische Nomenklatur).

[60] Art. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

[61] Art. 2 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide): 1. Juli bis 30. Juni des folgenden Jahres.

[62] Siehe auch sogleich Kap. 1 B.I.1.b.aa.(1).

[63] Art. 72 ff. VO (EG) 1782/2003 (Direktzahlungen/Stützungsregelungen). Dazu zunächst DurchführungsVO (EG) 2237/2003, nunmehr DurchführungsVO (EG) 1973/2004.

[64] Siehe unten Kap. 1 B.1.b.bb.ii.(1).

[65] Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 VO (EG) 1251/1999 (Stützungsregelung landwirtschaftliche Kulturpflanzen).

[66] Dazu die DurchführungsVO (EG) 2316/1999 (Stützungsregelung landwirtschaftliche Kulturpflanzen).

anläßlich der BSE-Krise, werden schließlich gelegentlich Verordnungen erlassen, die zeitlich befristete Sonderzahlungen[67] vorsehen.

ii. Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999[68] legt den Rahmen für die gemeinschaftliche Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums, dem zweiten Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik,[69] fest.[70]. Die entsprechenden Maßnahmen[71] werden teilweise in die Förderung durch die Strukturfonds[72] integriert; die Finanzierung erfolgt dann durch die Abteilung Ausrichtung des EAGFL. Bestimmte Gemeinschaftsbeihilfen werden aber auch durch die Abteilung Garantie getragen.[73] Zu letzteren gehören beispielsweise Vorruhestandsbeihilfen, Beihilfen für benachteiligte Gebiete und für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen oder an Landwirte gewährte Beihilfen zur Anpassung an Normen, die auf den Gemeinschaftsvorschriften für Umwelt, menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit, Tierschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz beruhen.

Die Finanzierung dieser Agrarstrukturausgaben aus der Abteilung Garantie ist inkonsequent und widerspricht der ursprünglich gedachten Aufgabenverteilung zwischen den beiden Abteilungen des Fonds. Zu erklären ist sie wohl in erster Linie mit der bereits erwähnten Besonderheit des gemeinschaftlichen Haushaltsverfahrens, mit der Aufteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben.[74] Da Garantieausgaben als obligatorisch angesehen werden, verbleibt die endgültige Entscheidung über sie beim Rat. Dieser dürfte deshalb geneigt sein, auch Agrarstrukturmaßnahmen durch die Abteilung Garantie finanzieren zu lassen.

---

[67] Z.B. VO (EG) 690/2001 (Marktstützungsmaßnahmen Rindfleischsektor); zu dieser VO auch unten Kap. 2 B.V.2.d.cc.

[68] Dazu die DurchführungsVO (EG) 817/2004 (Förderung ländlicher Raum); zuvor VO (EG) 445/2002 (Förderung ländlicher Raum). Zu den aus der Abteilung Garantie finanzierten Maßnahmen vgl. EuGH, Rs. C-249/02 – Portugal/Kommission, Slg. 2004, I-10717; ferner EuGH, Rs. C-336/00 – Österreich/Huber, Slg. 2002, I-7699. Zur Anfechtung der Genehmigung eines mitgliedstaatlichen Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums durch einen Privaten siehe EuG, Rs. T-108/03 – von Pezold/Kommission. Zur VO (EG) 1257/1999 (Förderung ländlicher Raum) siehe *Grimm*, Agrarrecht[2], Rn. 383 f.

[69] *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1358); *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (476); vgl. auch *Grimm*, Agrarrecht[2], Rn. 378.

[70] Art. 1 Abs. 1 VO (EG) 1257/1999 (Förderung ländlicher Raum).

[71] Zum folgenden Art. 35 f. VO (EG) 1257/1999 (Förderung ländlicher Raum).

[72] Siehe unten Kap. 1 B.I.2.

[73] Vgl. hierzu Entscheidung 1999/659/EG (Entwicklung des ländlichen Raums/Abteilung Garantie); *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1359 ff.).

[74] Siehe schon oben Kap. 1 B.I.1.a.bb.; ausführlich unten Kap. 2 A.III.4.

iii. Horizontale Rechtsakte

(1) Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe

Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bildet das Kernstück der Reform 2003 der Gemeinsamen Agrarpolitik. Im Hinblick auf die *einheitliche Betriebsprämie*[75], einer neuartigen produkt- und produktionsunabhängigen Direktzahlung, und die *gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen* kann sie den horizontalen Rechtsakten zugeordnet werden. Letztere gelten – „gleichsam vor die Klammer" gezogen[76] – für alle Einkommensstützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die aus der Abteilung Garantie finanziert werden, ausgenommen die Direktzahlungen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. [77] Zu diesen Regeln, die in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 in dem Titel „Allgemeine Bestimmungen" enthalten sind,[78] gehört insbesondere die Verpflichtung von Betriebsinhabern, als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Direktzahlungen gewisse Grundanforderungen an die Betriebsführung und für die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand einzuhalten[79]. Weiterhin wird in diesem Titel das *integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem*[80] in seinen Grundzügen normiert.

Schließlich enthält der Titel auch Regelungen über die sog. *Modulation*. Damit wird eine Umverteilung von Finanzmitteln beschrieben: Alle in einem Mitgliedstaat einem Betriebsinhaber zu gewährende Direktzahlungen werden um bestimmte Prozentsätze jährlich gekürzt. Die durch diese Kürzung eingesparten Beträge stehen als zusätzliche Mittel für nicht aus der Abteilung Garantie finanzierte Maßnahmen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, also für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung.[81]

---

[75] Siehe unten Kap. 1 B.I.1.b.bb.iv.

[76] Vgl. *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1355).

[77] Art. 1 Spstr. 1 VO (EG) 1782/2003 (Direktzahlungen/Stützungsregelungen). Siehe DurchführungsVO (EG) 795/2004 (Betriebsprämienregelung). Zuvor VO (EG) 1259/1999 (Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen) und dazu die DurchführungsVO (EG) 963/2001 (zusätzliche Gemeinschaftshilfe und Übermittlung von Angaben); hierzu *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1355 ff.).

[78] Art. 3 ff. VO (EG) 1782/2003 (Direktzahlungen/Stützungsregelungen).

[79] Siehe unten Kap. 1 B.I.1.b.cc.

[80] Siehe ausführlich unten Kap. 3 B.III.4.c.

[81] Ausführlicher *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (481); *ders.*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 72. Siehe auch VO (EG) 1655/2004 (Modulation); ferner *Karnitschnig*, AgrarR 2002, S. 101 (104 f.).

(2) Die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 über die Finanzierung der GAP

Im Bereich der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik gilt der *Grundsatz der Gemeinschaftsfinanzierung*,[82] d.h. die Gemeinschaft finanziert die gesamten sich aus diesem Politikbereich ergebenden Ausgaben. Die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 enthält die grundlegenden Bestimmungen über die finanzielle Abwicklung der Ausgaben der Abteilung Garantie; sie wird deshalb als „Basistext der gemeinschaftlichen Agrarfinanzierung"[83] bezeichnet.

Einführend wird klargestellt, daß der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft Teil des Gesamthaushaltsplans ist,[84] also keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt.[85] Hiermit wird dem in Art. 268 Abs. 1 EGV vorgegebenen Grundsatz der Einheit des Haushaltes, wonach der Haushaltsplan derjenige Rechtsakt ist, durch den für jedes Haushaltsjahr sämtliche als erforderlich erachteten Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft veranschlagt und bewilligt werden,[86] Rechnung getragen.

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 finanziert die Abteilung Garantie in erster Linie die Erstattungen bei der Ausfuhr nach Drittländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte.[87] Erwähnenswert ist weiterhin die Finanzierung bestimmter Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.[88] Hierin zeigt sich, daß eine konsequente Zuordnung von Agrarmarktausgaben an die Abteilung Garantie und von Agrarstrukturausgaben an die Abteilung Ausrichtung nicht besteht.

Zur Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 bestehen zwei wichtige *Durchführungsverordnungen* der Kommission, die jeweils Einzelheiten zu den beiden Phasen des Finanzierungsverfahrens treffen, zum einen die Verordnung (EG) Nr. 296/96 der Kommission über die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Angaben und zur monatlichen Übernahme der vom Europä-

---

[82] Vgl. *Mögele*, in: Dauses, HdbEUWiR I (EL 8), G Rn. 216, 223; ferner *Priebe*, in: FS Steinberger, S. 1347 (1363): „Grundsatz integraler Finanzierung".

[83] *Mögele*, in: Dauses, HdbEUWiR I (EL 8), G Rn. 217; *David*, Inspektionen, S. 41.

[84] Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EG) 1258/1999 (Finanzierung GAP).

[85] *von Drygalski*, Fonds der EG, S. 76 f.; *Grimm*, Agrarrecht[2], Rn. 378; *Kopp*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 34 EGV Rn. 110; *Mögele*, in: Dauses, HdbEUWiR I (EL 8), G Rn. 218.

[86] Vgl. Art. 3 f., insbesondere Art. 4 Abs. 1 HO 2002. Zum Grundsatz der Einheit des Haushalts, der in der Literatur auch als Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltes bezeichnet wird (z.B. *Mögele*, in: Dauses, HdbEUWiR I [EL 8], G Rn. 218; *Hecker*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 268 EGV Rn. 4), ausführlicher *Noll*, Haushalt, S. 156 f.; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV[2], Art. 268 EGV Rn. 20. Siehe auch unten Kap. 2 A.I.1.b.

[87] Art. 1 Abs. 2 lit. a und b VO (EG) 1258/1999 (Finanzierung GAP).

[88] Art. 1 Abs. 2 lit. c VO (EG) 1258/1999 (Finanzierung GAP). Siehe auch schon oben Kap. 1 B.I.1.b.aa.ii.

ischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben, zum anderen die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie[89]. Diese beiden Verordnungen sind noch auf die Vorgängervorschrift zur Verordnung (EG) Nr. 1258/1999, die Verordnung (EWG) Nr. 729/70, gestützt; sie sind jedoch weiterhin gültig.[90] Einen besonderen Aspekt des Rechnungsabschlußverfahrens regelt weiterhin die an alle Mitgliedstaaten gerichtete[91] Entscheidung Nr. 94/442/EG der Kommission zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL – Abteilung Garantie.

(3) Weitere horizontale Rechtsakte

Zu den horizontalen Rechtsakten zu zählen sind weiterhin mehrere Verordnungen, die allgemeine Regelungen im Hinblick auf bestimmte Leistungskategorien treffen, beispielsweise die Verordnung (EWG) Nr. 1883/78 des Rates über die allgemeinen Regeln für die Finanzierung der Interventionen durch den EAGFL, Abteilung Garantie, [92] die Verordnung (EWG) Nr. 1055/77 des Rates über die Lagerung und das Verbringen der von den Interventionsstellen gekauften Erzeugnisse und die Verordnung (EWG) Nr. 3492/90 des Rates über die Bestimmung der Elemente, die in die Jahreskonten für die Finanzierung von Interventionsmaßnahmen in Form der öffentlichen Lagerhaltung durch den EAGFL, Abteilung Garantie, Berücksichtigung finden,[93] sowie die Verordnung (EWG) Nr. 386/90 des Rates über die Kontrolle bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, für die Erstattungen oder andere Zahlungen geleistet werden,[94] und die Verordnung (EG) Nr. 800/1999 der Kommission über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen[95].

---

[89] Dazu auch die weitere DurchführungsVO (EG) 2390/1999 (Form und Inhalt Buchführungsdaten).

[90] Vgl. Art. 16 Abs. 2 VO (EG) 1258/1999 (Finanzierung GAP).

[91] Vgl. Art. 6 Entscheidung 94/442/EG (Schlichtungsverfahren).

[92] Dazu die DurchführungsVO (EWG) 411/88 (Finanzierungskosten für Interventionen).

[93] Dazu die DurchführungsVOen (EWG) 3597/90 (Verbuchung durch Interventionsstellen), (EWG) 147/91 (Mengenverluste in öffentlicher Lagerhaltung) und (EG) 2148/96 (Bewertung und Kontrolle bei öffentlicher Einlagerung).

[94] Dazu die DurchführungsVOen (EG) 2090/2002 (Kontrolle Ausfuhrerstattungen) und (EWG) 3122/94 (Risikoanalyse).

[95] Dazu *Jürgensen*, EWS 1999, S. 376 ff. Siehe auch VO (EG) 1520/2000 (Durchführungsvorschriften Ausfuhrerstattungen), die zur Durchführung der VO (EG) 3448/93

Ein horizontaler Rechtsakt ist auch die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des EAGFL, Abteilung Garantie,[96] sind. Im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen wird auch die Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Rolle spielen. In engem Zusammenhang mit dieser Verordnung steht wiederum die Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates über Vorkehrungen gegenüber bestimmten Begünstigten der vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen. Letztere führt, ohne daß sich dies bereits aus dem Titel der Verordnung ergibt, eine Gemeinschaftsregelung ein, die darauf gerichtet ist, diejenigen Marktbeteiligten identifizieren und unverzüglich allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie der Kommission zur Kenntnis bringen zu können, bei denen aufgrund der bisherigen Erfahrung hinsichtlich der Erfüllung früherer Verpflichtungen das Risiko der Unzuverlässigkeit in bezug auf vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierte Ausschreibungen, Ausfuhrerstattungen und Verkäufe von verbilligten Interventionserzeugnissen besteht.[97] Die aufgrund vorgegebener Kriterien als unzuverlässig eingestuften Marktbeteiligten werden in auf mitgliedstaatlicher Ebene geführte sog. schwarze Listen aufgenommen. Ihnen gegenüber müssen angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um weiteren Schaden von der Gemeinschaft abzuwenden. Eine derartige Maßnahme kann die verstärkte Kontrolle ihrer Geschäfte darstellen. Damit sollen die schwarzen Listen der Prävention dienen. Eine andere derartige Maßnahme kann in dem Ausschluß dieser Marktbeteiligten von bestimmten zukünftigen Geschäften bilden. Damit kann die Aufnahme in eine schwarze Liste auch mit Sanktionen verbunden sein.

Finanzielle Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik in Form der sog. *Agrarleitlinie* sind schließlich auch in der Verordnung (EG) Nr. 2040/2000 des Rates betreffend die Haushaltsdisziplin[98] geregelt. Die Agrarleitlinie stellt für jedes Haushaltsjahr die Obergrenze für bestimmte Agrarausgaben dar; sie muß in jedem Jahr eingehalten werden.[99]

(Handelsregelung Agrarprodukte) erlassen worden ist, nunmehr VO (EG) 1043/2005, und VO (EG) 1291/2000 (Ein- und Ausfuhrlizenzen).

[96] Dazu die DurchführungsVO (EG) 4/2004 (Prüfung durch Mitgliedstaaten).

[97] Art. 1 Abs. 1 VO (EG) 1469/95 (Vorkehrungen gegenüber Begünstigten). Siehe auch DurchführungsVO (EG) 745/96. Zum folgenden ausführlicher *Hitzler*, Schwarze Liste, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der Marktordnungen, S. 245 (248 ff.); siehe auch *Hix*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 34 EGV Rn. 100; *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 92.

[98] Zuvor Entscheidung 94/729/EG (Haushaltsdisziplin).

[99] Im einzelnen Art. 4 ff. VO (EG) 2040/2000 (Haushaltsdisziplin).

bb. Die einzelnen Leistungskategorien

Im Bereich der Garantieausgaben lassen sich Kategorien[100] ausmachen, die schon mit Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt wurden (i). Im Laufe der Zeit sind jedoch neue Kategorien hinzugekommen (ii), insbesondere auch im Rahmen der Agenda 2000 Ausgaben zur Verbesserung der Agrarstrukturen (iii). Einen vorläufigen Abschluß bildet die einheitliche Betriebsprämie aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (iv).

Der Begriff der *Intervention* wird in einem engeren und einem weiteren Sinne gebraucht. In ersterem bezeichnet er die nachfolgend beschriebenen Interventionsankäufe. In letzterem umfaßt er nahezu alle Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die unmittelbar oder mittelbar das Marktgeschehen beeinflussen; dieser Sprachgebrauch erfolgt im Hinblick darauf, daß deren Verwaltung unter die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik fällt.[101]

i. Klassische Garantieausgaben

Als klassische Garantieausgaben lassen sich vor allem die Interventionsankäufe und die Ausfuhrerstattungen ausmachen.[102] Beide Ausgabenkategorien sind mittlerweile nur noch selten anzutreffen, da sie in mehrerlei Hinsicht problematisch sind.

(1) Interventionen im engeren Sinne

Im Bereich des Binnenmarktes greift die gemeinsame Marktorganisation für Getreide zunächst für bestimmte Sorten[103] auf das klassische Instrument der obligatorischen und mengenmäßig unbegrenzten Intervention zurück.[104] Unter Intervention ist hierbei der Ankauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse

---

[100] Vgl. *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (475 ff.); zur Entwicklung siehe auch *Craig*, ELRev 2003, S. 840 (857 f.).

[101] Vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2 lit. b, Art. 2 Abs. 2 VO (EG) 1258/1999 (Finanzierung GAP) i.V.m. Art. 32 VO (EG) 1782/2003 (Direktzahlungen/Stützungsregelungen) bzw. Art. 28 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide); *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 122.

[102] Siehe *Borchardt*, in: FS Zuleeg, S. 473 (475 f.). Weiterhin sog. Produktionserstattungen. Gemäß Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide) kann für aus Mais, Weizen oder Kartoffeln gewonnene Stärke sowie für bestimmte daraus hergestellte Verarbeitungserzeugnisse, die zur Herstellung bestimmter Waren verwendet werden, eine Produktionserstattung gewährt werden. Einzelheiten hierfür sind in der VO (EWG) 1722/93 (Produktionserstattungen Getreide und Reis) geregelt. Beispiel für eine Festsetzung: VO (EG) 229/2005 (Produktionserstattung Getreide). Siehe auch *Rechnungshof*, Sonderbericht Nr. 8/2001 – Produktionserstattungen.

[103] Vgl. Art. 5 Abs. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

[104] Art. 4 f. VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

durch staatliche Stellen zum Interventionspreis zu verstehen.[105] Diese Absatzmöglichkeit wird dann interessant, wenn der am Markt zu erreichende Preis unter den Interventionspreis fällt. Der Interventionspreis wird für den Erzeuger zu einem Mindestpreis, mit dem er fest kalkulieren kann.[106] Allerdings führen derartige Interventionen naturgemäß leicht zu Überproduktionen und – damit eng verbunden – zu hohen Lagerkosten (Stichworte „Butterberge" und „Milchseen").[107]

Die Intervention im Bereich dieser Sorten ist eine obligatorische, da die Interventionsstellen, die im übrigen von den Mitgliedstaaten bezeichnet werden, das ihnen angebotene Getreide, sofern bestimmte Qualitäts- und Mengenanforderungen erfüllt sind, ankaufen müssen.[108] Der Interventionspreis bezieht sich auf die Großhandelsstufe.[109] Den Anbietern, wegen der Anforderungen an Mindestmengen zumeist nicht die landwirtschaftlichen Erzeuger selbst, steht im Bereich der obligatorischen Interventionen ein Anspruch auf Abnahme der Erzeugnisse zum garantierten Interventionspreis zu.[110] Der Interventionspreis kommt damit den Erzeugern in der Regel nur indirekt über die wirtschaftliche Bindung des Erzeugerpreises an den Interventionspreis zugute.[111] Der Interventionspreis ist gemeinschaftsweit einheitlich und richtet sich zum einen nach dem Zeitpunkt der Ankäufe, zum anderen nach der Qualität der angelieferten Ware.[112] Ankäufe erfolgen aber nur in bestimmten Interventionszeiträumen.[113] Die Durchführungsbestimmungen zu den Vorschriften über diese Interventionen werden von der Kommission unter Einbeziehung eines Verwaltungsausschusses für Getreide im Verwaltungsverfahren nach Art. 4 des Komitologie-Beschlusses[114] erlassen.[115]

Die gemeinsame Marktorganisation für Getreide sieht des weiteren die Möglichkeit *besonderer Interventionsmaßnahmen* vor, „sofern dies aufgrund der Marktlage erforderlich ist. Diese Maßnahmen können insbeson-

---

[105] *Thiele*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV², Art. 34 EGV Rn. 19; *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV³, Art. 34 EGV Rn. 12. Regelungen über den Ankauf enthalten die DurchführungsVOen (EG) 824/2000 (Verfahren und Bedingungen Übernahme Getreide) und (EWG) 2273/93 (Interventionsorte Getreide).

[106] *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 380.

[107] Siehe nur *Craig*, ELRev 2003, S. 840 (857).

[108] Art. 5 Abs. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide); vgl. *Grimm*, Agrarrecht², Rn. 380. Zur Interventionsstelle in Deutschland siehe unten Kap. 3 B.III.4.a.dd.

[109] Art. 4 Abs. 2 S. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

[110] Vgl. *Thiele*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV², Art. 34 EGV Rn. 20; *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 34 EGV Rn. 18.

[111] *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I⁶, Art. 34 EGV Rn. 21.

[112] Art. 4 Abs. 2, Abs. 3, Art. 5 Abs. 3 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

[113] Art. 5 Abs. 2 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

[114] Beschluß 1999/468/EG (Komitologie). Hierzu ausführlicher unten Kap. 2 B VII.

[115] Art. 6, Art. 25 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

dere dann ergriffen werden, wenn die Marktpreise in einem oder mehreren Gebieten der Gemeinschaft im Verhältnis zum Interventionspreis fallen oder zu fallen drohen".[116] Diese Ermächtigung zu sog. fakultativen Interventionen[117] an die Kommission, die die Maßnahmen bei Bedarf wiederum im Verwaltungsverfahren erlassen soll, erscheint sehr unbestimmt. Selbst wenn man dem Europäischen Gerichtshof darin zustimmt, daß nicht zu fordern sei, daß der Rat alle Einzelheiten der Verordnungen über die Gemeinsame Agrarpolitik nach dem Verfahren des Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV regele, daß dieser Vorschrift vielmehr dann schon Genüge getan sei, wenn die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie nach diesem Verfahren festgelegt worden seien,[118] so wirft diese Ermächtigung doch Bedenken auf. Denn es ist äußerst fraglich, ob der Rat seiner Regelungspflicht auf finale Rahmenregelungen[119] noch nachgekommen ist. Daß der Gerichtshof obige Ausführungen in einem Rechtsstreit über die Einführung einer belastenden Regelung getroffen hat, die besonderen Interventionsmaßnahmen dagegen zusätzliche Begünstigungen begründen, kann für die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Ermächtigung an die Kommission nicht wesentlich sein. Denn sie stellt sich in erster Linie vor dem Hintergrund des institutionellen Gefüges.

Die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die die Interventionsstellen angekauft haben, sollen natürlich wieder abgesetzt werden. Bei dem *Verkauf* von Getreide *aus Interventionsbeständen* wird zwischen dem Verkauf auf dem Markt der Gemeinschaft und dem Verkauf zur Ausfuhr in Drittländer unterschieden. Der Verkauf erfolgt in beiden Fällen aufgrund einer Ausschreibung.[120] Eine Verkaufsausschreibung wird durch eine im Verwaltungsausschußverfahren zu erlassende und im Amtsblatt zu veröffentlichende Kommissionsverordnung eröffnet.[121] Möglich sind Einzel- und Dauerausschreibungen. Ausschreibungen können zudem auf bestimmte Verwendungszwecke beschränkt werden,[122] z.B. auf die Verarbeitung zu bestimmten Enderzeugnissen.[123] Die Interventionsstellen erstellen eine

---

[116] Art. 7 Abs. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide). Z.B. VO (EG) 1565/2004 (besondere Interventionsmaßnahme Hafer).

[117] Vgl. *Thiele*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV[2], Art. 34 EGV Rn. 22.

[118] EuGH, Rs. 25/70 – Köster, Slg. 1970, 1161 (Rn. 6).

[119] So die Charakterisierung des vom Gerichtshof beschriebenen Regelungsauftrags durch *Möllers*, EuR 2002, S. 483 (486).

[120] Art. 1 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[121] Art. 2 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide). Z.B. VO (EG) 1185/2004 (Ausschreibung Roggen aus Interventionsbeständen).

[122] Art. 4 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide). Vgl. Erwgrd. 5 VO (EG) 2131/93: „Getreide für spezielle Verwendungszwecke ist auf dem Markt mitunter besonders schwierig zu erwerben. Daher sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, diese Nachfrage aus Interventionsbeständen zu decken."

[123] *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], Art. 34 EGV Rn. 22.

entsprechende Ausschreibungsbekanntmachung,[124] auf deren Grundlage Angebote zu erstellen und bei ihr einzureichen sind. Deren weitere Behandlung richtet sich sodann nach der Art des beabsichtigten Verkaufs. Beim Verkauf auf dem Markt der Gemeinschaft legt die Interventionsstelle den Mindestverkaufspreis fest; der Mitgliedstaat muß die Kommission über das Ergebnis der Ausschreibung lediglich unterrichten.[125] Damit Marktstörungen ausgeschlossen sind, darf beim unbeschränkten Wiederverkauf der Mindestverkaufspreis ein bestimmtes Preisniveau nicht unterschreiten.[126] Beim Verkauf zur Ausfuhr behält sich die Kommission hingegen selbst die Befugnis vor, den Mindestverkaufspreis – allerdings wiederum im Verwaltungsausschußverfahren – festzusetzen; sie kann auch beschließen, die Angebote nicht zu berücksichtigen.[127] Dafür müssen die Interventionsstellen die Kommission über die eingegangenen Angebote informieren.[128] Über das Ergebnis ihrer Teilnahme an der Ausschreibung schließlich werden alle Bieter von der Interventionsstelle unterrichtet.[129]

Ankauf und Verkauf der Interventionswaren erfolgen durch Kaufverträge nach dem jeweils anwendbaren nationalen Kaufrecht, soweit das Gemeinschaftsrecht nicht besondere Bedingungen vorsieht.[130] Derartige Sonderregelungen bestehen im Getreidesektor beim Verkauf insbesondere hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten und der Gefahrtragung.[131] Das Gemeinschaftsrecht soll weiterhin für den Verkauf von Interventionsware einen Gewährleistungsausschluß vorsehen.[132] Zwischen Ankauf und Verkauf müssen die Mitgliedstaaten für die einwandfreie Erhaltung der Interventionsbestände sorgen.[133]

Die Mitgliedstaaten müssen die Mittel für den Ankauf bereitstellen. Die Gemeinschaft finanziert über die Abteilung Garantie die Zinskosten für diese Mittel mit einem gemeinschaftsweit einheitlichen Zinssatz.[134] Diese Kosten werden aber nicht separat erstattet, sondern in sog. Jahreskonten eingestellt,[135] die zur Ermittlung des insgesamt von der Gemeinschaft für

---

[124] Art. 12 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[125] Art. 6 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[126] Im einzelnen Art. 5 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[127] Art. 10 Abs. 1 S. 2 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[128] Art. 10 Abs. 1 S. 1 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[129] Art. 15 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide).

[130] *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], Art. 34 EGV Rn. 23; *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 15.

[131] Art. 16 VO (EWG) 2131/93 (Verkauf von Getreide). An deren rechtlichen Zulässigkeit zweifelnd *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], Art. 34 EGV Rn. 25.

[132] Vgl. *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 15.

[133] Art. 2 Abs. 1 VO (EWG) 3492/90 (Jahreskonten Interventionsmaßnahmen).

[134] Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EWG) 1883/78 (Finanzierung Interventionen).

[135] Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b VO (EWG) 3492/90 (Jahreskonten Interventionsmaßnahmen).

eine Interventionsmaßnahme im engeren Sinne zu übernehmenden Betrages aufgestellt werden.[136] Aufgenommen werden neben den Zinskosten unter anderem die – gleichfalls pauschalierten – Kosten für Sachmaßnahmen im Zusammenhang mit der Lagerung und gegebenenfalls Verarbeitung von Interventionserzeugnissen.[137] Die Einnahmen aufgrund des Verkaufs stehen den Mitgliedstaaten zu. Liegen jedoch bei einem bestimmten Erzeugnis die Preiserwartungen beim Verkauf der Interventionsbestände aus öffentlicher Lagerhaltung unter seinem Ankaufspreis, so werden schon zum Zeitpunkt des Ankaufs Wertberichtigungen vorgenommen, die gleichfalls in die Jahreskonten einzustellen sind.[138]

(2) Ausfuhrerstattungen

Ausfuhrerstattungen sind finanzielle Leistungen, die den Export bestimmter Agrarprodukte aus gemeinschaftlicher Erzeugung ermöglichen sollen.[139] Sie gleichen die Differenz zwischen dem Preis, der in der Gemeinschaft gilt, und dem in aller Regel niedrigeren Weltmarktpreis aus.[140] Grundsätzlich entsteht der Erstattungsanspruch beim Verlassen des Zollgebiets der Gemeinschaft[141], wenn für alle Drittländer ein *einheitlicher Erstattungssatz* gilt, ansonsten bei der Einfuhr in ein bestimmtes Drittland, wenn für dieses ein *differenzierter Erstattungssatz* festgesetzt ist.[142] Der Erstattungsanspruch ist in der Regel von der Vorlage einer Ausfuhrlizenz mit Vorausfestsetzung der Erstattung abhängig.[143] Eine derartige Lizenz berechtigt und

---

[136] Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EWG) 1883/78 (Finanzierung Interventionen), Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EWG) 3492/90 (Jahreskonten Interventionsmaßnahmen).

[137] Art. 6 Abs. 1 VO (EWG) 1883/78 (Finanzierung Interventionen); Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a i.V.m. dem Anhang VO (EWG) 3492/90 (Jahreskonten Interventionsmaßnahmen).

[138] Art. 8 Abs. 1 VO (EWG) 1883/78 (Finanzierung Interventionen); Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 lit. d VO (EWG) 3492/90 (Jahreskonten Interventionsmaßnahmen).

[139] *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 35; *van Rijn*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV I[6], Art. 34 EGV Rn. 38; *Thiele*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV[2], Art. 34 EGV Rn. 27.

[140] Vgl. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide); *Grimm*, Agrarrecht[2], Rn. 381; *Magiera*, Verwaltungsorganisation, in: Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 115 (128); siehe auch *Craig*, ELRev 2003, S. 840 (857).

[141] Hierzu Art. 3 VO (EWG) 2913/92 (Zollkodex).

[142] Art. 3, Art. 15 Abs. 3 VO (EG) 800/1999 (Ausfuhrerstattungen); *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 37, 39. Siehe aber auch Art. 20 VO (EG) 800/1999 und Jürgensen, EWS 1999, S. 376 (377).

[143] Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EG) 800/1999 (Ausfuhrerstattungen).

Zur näheren Erklärung: Zur Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Gemeinschaft ist aus Gründen der Marktsteuerung und -beobachtung grundsätzlich eine *Ausfuhrlizenz* erforderlich, die von den „Mitgliedstaaten" erteilt wird (vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, UAbs. 2 VO [EG] 1784/2003 [GMO Getreide]; siehe *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV[3], Art. 34 EGV Rn. 43 ff.). Ausfuhrlizenzen sind gemein-

verpflichtet dazu, ausgenommen im Falle höherer Gewalt innerhalb ihrer Gültigkeitsdauer die angegebene Menge der bezeichneten Erzeugnisse auszuführen.[144]

In der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide ist beispielsweise vorgesehen, daß dieser Ausgleich, „soweit erforderlich, innerhalb der Grenzen der in Übereinstimmung mit Artikel 300 des Vertrages geschlossenen Abkommen", d.h. insbesondere in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Welthandelsorganisation, erfolgen kann.[145] Die Ausfuhrerstattung kann je nach Zielbestimmung unterschiedlich festgesetzt werden, wenn dies die Lage auf dem Weltmarkt oder die spezifischen Anforderungen bestimmter Märkte erfordern. Die Festsetzungen werden von der Kommission im Ausschußverfahren aufgrund des Komitologie-Beschlusses entweder in regelmäßigen Zeitabständen in einer Verordnung[146] oder im Wege der

---

schaftsweit gültig (vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 S. 1 VO [EG] 1784/2003), entfalten also transnationale Wirkung (vgl. *Ruffert*, DV 2001, S. 453 ff.; *Winter*, EuR 2005, S. 255 [256]). Zuständig für die Ertéilung ist in Deutschland gemäß §§ 18 Abs. 1, 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2005 [BGBl. I S. 1847]) die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (dazu Gesetz über die Errichtung einer BLE vom 2. August 1994 [BGBl. I S. 2018]; zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. März 2004 [BGBl. I S. 484]). Die BLE ist gemäß § 19 MOG auch zuständig für die *Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung*, die zusammen mit der Ausfuhrlizenz zu beantragen ist.

Die Ausfuhrlizenz mit Vorausfestsetzung der Erstattung ist sodann der Ausfuhrzollstelle bei der *Ausfuhranmeldung* (vgl. Art. 5 VO [EG] 800/1999) vorzulegen (Art. 161 VO [EWG] 2913/92 [Zollkodex], Art. 221 Abs. 1 VO [EWG] 2454/93 [DVO Zollkodex], siehe auch § 18 Abs. 1, Abs. 2 der AußenwirtschaftsVO [AWV in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1993 [BGBl. I S. 1934], zuletzt geändert durch VO vom 1. Oktober 2004 [BAnz. S. 21713]]); vgl. *Prieß*, in: Witte, Zollkodex, Art. 161 Rn. 32; *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Zollrecht, S. 281). Die Überwachung des tatsächlichen Ausgangs der Ausfuhrwaren obliegt der Ausgangszollstelle, d.h. im Regelfall der letzten Zollstelle an der Außengrenze der Gemeinschaft (zu Ausfuhr- und Ausgangszollstelle siehe auch *Wolffgang*, a.a.O. S. 278 ff.). Die Gewährung der Ausfuhrerstattung erfolgt in Deutschland gemäß § 2 S. 3 Nr. 2 der AusfuhrerstattungsVO (vom 24. Mai 1996 [BGBl. I S. 766], zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2004 [BGBl. I S. 1763, 1774]) einheitlich durch das Hauptzollamt Hamburg-Jonas. Gemäß § 16 Abs. 1 der AusfuhrerstattungsVO wird der Erstattungsanspruch mit der Bekanntgabe des auf Antrag (vgl. Art. 49 VO [EG] 800/1999) zu erlassenden Erstattungsbescheides fällig. Zum Verhältnis von Ausfuhranmeldung und Zahlungsantrag siehe nunmehr EuGH, Rs. C-385/03 – Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Käserei Champignon Hofmeister (Rn. 20 ff.).

[144] Art. 8 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EG) 1291/2000 (Ein- und Ausfuhrlizenzen); zum Begriff der höheren Gewalt Art. 40 ff. VO (EG) 1291/2000.

[145] Hierzu und zum folgenden Art. 13 ff. VO (EG) 1784/2003 (GMO Getreide).

[146] Zu dieser Art der Festsetzung siehe die DurchführungsVO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor). Siehe z.B. VO (EG) 272/2005 (Festsetzung Ausfuhrerstattungen).

Ausschreibung bei den Erzeugnissen, bei denen dieses Verfahren in der Vergangenheit vorgesehen wurde, vorgenommen.

Erfolgt die Festsetzung im Wege einer Ausschreibung, so erläßt die Kommission zunächst eine Verordnung, mit der sie eine Ausschreibung eröffnet, deren Gegenstand der Betrag der Ausfuhrerstattung ist.[147] Die Durchführung einer Ausschreibung erfolgt sodann im Rahmen einer gleichfalls im Amtsblatt zu veröffentlichenden Ausschreibungsbekanntmachung der Kommission, in der insbesondere die jeweiligen Termine für die Einreichung der Angebote sowie die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten angegeben werden, an die diese zu richten sind.[148] Durch die Ausschreibungsbekanntmachung werden Interessenten aufgerufen, für sie bindend anzugeben, welche Menge des Erzeugnisses sie zu welchem Betrag der Ausfuhrerstattung ausführen würden.[149] Auf der Grundlage der zu den jeweiligen Terminen eingereichten Angebote kann die Kommission eine Höchstausfuhrerstattung in einer Verordnung festsetzen.[150] Der Zuschlag wird sodann den Bietern der jeweiligen Ausschreibung erteilt, deren Angebot der Höchstausfuhrerstattung entsprechen oder darunter liegen.[151] Die Bieter werden von der zuständigen Stelle des betreffenden Mitgliedstaats über das Ergebnis ihrer Beteiligung an der Ausschreibung informiert.[152] Diejenigen Bieter, denen der Zuschlag erteilt worden ist, müssen auf die entsprechende Mitteilung hin für die zugeschlagene Menge einen Antrag auf Erteilung einer Ausfuhrlizenz stellen. Der Anspruch auf diese Lizenz wird durch den Zuschlag begründet.[153] Sie verpflichtet zur Ausfuhr nach der angegebenen Bestimmung.[154]

---

[147] Vgl. Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3, Abs. 2 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor). Siehe z.B. VO (EG) 115/2005 (Ausschreibung Ausfuhrerstattung Weichweizen).

[148] Art. 4 Abs. 3 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor). Zu der durch die VO (EG) 115/2005 (Ausschreibung Ausfuhrerstattung Weichweizen) eröffneten Ausschreibung *Kommission*, Bekanntmachung einer Ausschreibung der Erstattung für die Ausfuhr von Weichweizen nach bestimmten Drittländern, ABl. EU 2005 Nr. C 22/19.

[149] Art. 5 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor).

[150] Art. 7 Abs. 1 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor). Siehe z.B. Art. 1 VO (EG) 272/2005 (Festsetzung Ausfuhrerstattungen). Alternativ kann die Kommission aber auch beschließen, die Ausschreibung nicht weiterzuverfolgen.

[151] Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor).

[152] Art. 7 Abs. 3 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor).

[153] Vgl. *Kommission*, Bekanntmachung (Fn. 148), ABl. EU 2005 Nr. C 22/19 (21 unter V. lit. a).

[154] Art. 8 Abs. 2 VO (EG) 1501/95 (Ausfuhrerstattungen/Störungen im Getreidesektor).

ii. Produktionsunabhängige, nicht entkoppelte Direktzahlungen

Interventionspreise und Ausführerstattungen werden nur für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse gezahlt. Die Höhe der Beträge richtet sich dabei nach der Menge der Produktion. In letzterem unterscheidet sich die zweite Kategorie; sie ist deshalb produktionsunabhängig. Gebunden sind die sog. Direktzahlungen jedoch an ein bestimmtes landwirtschaftliches Erzeugnis; sie sind deshalb nicht entkoppelt. Direktzahlung wird als Oberbegriff für alle direkt an einen Betriebsinhaber geleistete Zuwendungen im Rahmen einer Einkommensstützungsregelung[155] verwendet.[156]

(1) Im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen: Die spezifische Qualitätsprämie für Hartweizen

Die spezifische Qualitätsprämie für Hartweizen ist eine Stützungsregelung aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003[157]. Die Prämie beträgt 40 Euro je Hektar. Sie wird allerdings nicht gemeinschaftsweit, sondern nur in bestimmten traditionellen Anbaugebieten gewährt. Für die Mitgliedstaaten, in denen derartige Anbaugebiete gelegen sind, sind zudem Obergrenzen beihilfefähiger Flächen festgelegt. Übersteigen die Flächen, für die eine Prämie beantragt wird, die nationale Obergrenze, so wird die Fläche jedes Betriebsinhabers, für die eine Prämie beantragt wird, in dem betreffenden Jahr anteilsmäßig verringert. Voraussetzung für die Gewährung ist die Verwendung bestimmter Mengen von zertifiziertem Saatgut hochwertiger Sorten, die in dem betreffenden Anbaugebiet als besonders geeignet für die Herstellung von Grieß oder Teigwaren anerkannt sind.

(2) Im Bereich der Tierzucht: Direktzahlungen für Rindfleisch

Als Direktzahlungen sieht die Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch[158] eine bei Schlachtung von förderfähigen Tieren oder bei ihrer Ausfuhr nach einem Drittland gewährte Schlachtprämie, im Hinblick auf männliche Rinder eine für die Haltung pro Tier ein- oder zweimalig gewährte Sonderprämie und eine Saisonentzerrungsprämie, die die Schlachtung von Ochsen außerhalb der Schlachtsaison fördern soll, sowie im Hinblick auf weibliche Rinder eine für die Haltung jährlich gewährte Mutterkuhprämie vor. Erzeuger, die die Sonder- und/oder Mutterkuhprämie erhalten, können schließlich weiterhin für die Gewährung einer Extensivierungsprämie in Betracht kommen.

---

[155] Vgl. *Craig*, ELRev 2003, S. 840 (857).
[156] Art. 2 lit. d VO (EG) 1782/2003 (Direktzahlungen/Stützungsregelungen).
[157] Art. 72 ff. VO (EG) 1782/2003 (Direktzahlungen/Stützungsregelungen).
[158] Art. 3 ff. VO (EG) 1254/1999 (GMO Rindfleisch).