

Inhaltsübersicht

Einführung	21
Teil 1: Die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen	30
Teil 2: Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch Verwaltungsorganisationsrecht	71
Teil 3: Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch Verwaltungsverfahrensrecht und materielles allgemeines Verwaltungsrecht.....	99
Teil 4: Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch die Gestaltung des materiellen Rechts.....	150
Teil 5: Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch Sanktionsvorschriften.....	188
Zusammenfassung und Ausblick.....	352

Inhaltsverzeichnis

Einführung	21
Teil 1	
Die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen	
30	
A. Die Finanzen der EG	31
I. Größenordnung des Gemeinschaftshaushalts	31
II. Tendenz: Anwachsen des Gemeinschaftshaushalts	34
III. Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften	38
1. Eigenmittel	42
a) Agrarabschöpfungen.....	43
b) Zölle.....	44
c) Mehrwertsteuereigenmittel	45
d) Bruttosozialprodukteigenmittel	47
2. Sonstige Einnahmen.....	49
3. Beitrag der verschiedenen Einnahmearten zum Gemeinschaftshaushalt.....	50
IV. Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften.....	51
V. Verwaltung der Gemeinschaftsfinanzen	53
1. Erhebung der Einnahmen.....	54
2. Tätigung der Ausgaben	56
B. Unregelmäßigkeiten und Betrügereien	57
I. Arten der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen.....	58
II. Betroffene Bereiche	61
III. Ausmaß der Unregelmäßigkeiten	62
IV. Ursachen für Unregelmäßigkeiten	65
1. Vollzug der Gemeinschaftsfinanzen	66
2. Regelungsgegenstand	67

3. Abschreckung und Sanktionierung.....	68
V. Auswirkungen.....	69
C. Ergebnis	70
 Teil 2	
Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften	
durch Verwaltungsorganisationsrecht	
	71
A. Begriff und finanzielle Auswirkungen des Verwaltungsorganisationsrechts.....	71
B. Arten des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts.....	74
I. Direkter Vollzug	75
II. Indirekter Vollzug.....	76
C. Organisationskompetenz beim direkten Vollzug.....	78
D. Organisationskompetenz beim indirekten Vollzug	80
I. Grundsatz: Verwaltungsorganisatorische Autonomie der Mitgliedstaaten	80
II. Einschränkungen der mitgliedstaatlichen verwaltungsorganisatorischen Autonomie.....	82
1. Bindung der Mitgliedstaaten durch das Prinzip der Gemeinschaftstreue.....	83
2. Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Bindung aus Artikel 5 EWGV	84
3. Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften zur Einflußnahme auf die Verwaltungs- organisation der Mitgliedstaaten	86
4. Bisherige Zugriffe der Europäischen Gemeinschaften auf die nationale Organisationsstruktur	88
a) Statistiken	89
b) Landwirtschaftliche Buchführung	89
c) Erzeugergemeinschaften.....	89
d) Olivenöl	90
e) Prüfung von Geschäftsunterlagen.....	92
E. Ergebnis	93
I. Direkter Vollzug	93
II. Indirekter Vollzug.....	94
III. Handlungsbedarf bei indirektem Vollzug.....	97

Teil 3

**Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch
Verwaltungsverfahrensrecht und materielles allgemeines
Verwaltungsrecht**

99

A. Begriff und finanzielle Auswirkungen des Verwaltungsverfahrensrechts und des materiellen allgemeinen Verwaltungsrechts.....	100
B. Verwaltungsverfahrensrecht und materielles allgemeines Verwaltungsrecht beim direkten Vollzug.....	103
I. Kompetenz zum Erlass verfahrensrechtlicher Regelungen	104
1. Ausdrückliche Ermächtigung.....	105
2. Implied powers.....	106
a) Inhalt der implied-powers-Lehre	106
b) Anwendbarkeit im Gemeinschaftsrecht.....	107
c) Kompetenzen zur Regelung des Verfahrensrechts als implied powers.....	109
3. Artikel 235 EWGV	109
4. Ergebnis	111
II. Bestehende gemeinschaftsrechtliche Regelungen	112
1. Primäres Gemeinschaftsrecht.....	112
2. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	114
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze	117
III. Regelungsbedarf zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften	119
C. Verwaltungsverfahrensrecht und materielles allgemeines Verwaltungsrecht beim indirekten Vollzug.....	121
I. Kompetenz zum Erlass verfahrensrechtlicher Regelungen	121
1. Grundsatz der verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten.....	122
2. Ausnahmsweise Gemeinschaftskompetenz	124
a) Spezielle Ermächtigungen	125
b) Artikel 235 EWGV	127
c) Artikel 100 ff. EWGV	129
3. Ergebnis	131
II. Bestehende gemeinschaftsrechtliche Regelungen	132
1. Verordnungen.....	133
2. Richtlinien.....	134

III.	Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	135
1.	Grundsätzliche Bedeutung für das nationale Verwaltungsverfahren.....	137
2.	Bedeutung einzelner Rechtsgrundsätze für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.....	141
IV.	Gemeinschaftsrechtliche Grenzen der Anwendbarkeit nationalen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrens- rechts.....	143
1.	Nichtdiskriminierung	144
2.	Sicherung der Rechtsausübung	145
3.	Rechtsfolgen eines Verstoßes nationaler Verfahrens- rechtsvorschriften gegen Gemeinschaftsrecht.....	146
4.	Ausmaß der gemeinschaftsrechtlichen Beein- flussung der nationalen Verfahrensvorschriften	147
D.	Ergebnis	148

Teil 4

Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch die Gestaltung des materiellen Rechts

A.	Normenflut und Normkomplexität	150
I.	Normenflut.....	151
II.	Normkomplexität.....	153
III.	Normenflut und Normkomplexität in der Praxis	154
IV.	Auswirkungen auf die Gemeinschaftsfinanzen	157
V.	Möglichkeiten der Abhilfe.....	159
B.	Schein- und Umgehungsgeschäfte.....	162
I.	Scheingeschäfte	162
II.	Umgehungsgeschäfte	164
III.	Abgrenzungsschwierigkeiten.....	166
IV.	Problematik der Schein- und Umgehungsgeschäfte	167
1.	Scheingeschäfte.....	167
2.	Umgehungsgeschäfte	168
V.	Möglichkeiten der Verhinderung von Umgehungsgeschäften	170
VI.	Bisheriges Vorgehen der Gemeinschaften.....	171
1.	Verhinderung von Umgehungsgeschäften durch restriktive Auslegung des Gemeinschaftsrechts.....	171

2. Verhinderung von Umgehungsgeschäften durch Perfektionierung der einschlägigen Vorschriften.....	173
3. Verhinderung von Umgehungsgeschäften durch eine entsprechende Generalklausel	175
a) Generalklausel als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts	176
b) Anwendung nationaler Generalklauseln.....	177
aa) § 4 des Subventionsgesetzes als Beispiel einer nationalen Generalklausel.....	179
bb) Anwendbarkeit auf Gemeinschaftssubventionen und -abgaben.....	181
cc) Ergebnis	183
c) Erlaß einer gemeinschaftsrechtlichen Generalklausel	183
C. Ergebnis	184

Teil 5

Schutz der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften durch Sanktionsvorschriften

	188
A. Erforderlichkeit von Sanktionen.....	190
B. Schutz der Rechtsgüter internationaler Organisationen in der Vergangenheit	194
I. Zentralkommission für die Rheinschiffahrt/Elbekommission.....	196
II. Europäische Donaukommission	197
III. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft.....	198
1. Schutz der inneren Ordnung	199
2. Schutz gegen Angriffe von außen.....	200
3. Schutz sonstiger Rechtsgüter der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft.....	200
IV. Ergebnis	201
C. Möglichkeiten der Sanktionierung	202
I. Adressaten der Sanktionen.....	202
II. Rechtsquelle der Sanktionsregelungen.....	203
III. Arten der Sanktionierung.....	207
1. Erforderlichkeit strafrechtlicher oder verwaltungsstrafrechtlicher Sanktionen.....	208
2. Unterscheidung zwischen Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht	210

a) Historische Entwicklung der Unterscheidung im deutschen Recht.....	211
b) Abgrenzungstheorien zum deutschen Recht.....	214
c) Gegenwärtiger Meinungsstand zur Abgrenzung im deutschen Recht.....	216
d) Gegenwärtige Rechtslage im deutschen Recht.....	218
aa) Unterschiede nach geltendem deutschem Recht.....	219
bb) Gemeinsamkeiten nach geltendem deutschem Recht	219
e) Recht der Europäischen Gemeinschaften und Recht der anderen Mitgliedstaaten	220
f) Bedeutung für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften	223
3. Rechtsfolgen der strafrechtlichen und verwaltungsstrafrechtlichen Sanktionsvorschriften.....	223
IV. Ergebnis	224
D. Strafrechtliche Sanktionsregelungen im Gemeinschaftsrecht	225
I. Bemühungen auf Gemeinschaftsebene	226
II. Bestehende gemeinschaftliche Strafrechtsnormen	230
1. Straftatbestände unmittelbar im Gemeinschaftsrecht	231
2. Gemeinschaftsrechtliche unmittelbare Verweisungen auf nationales Strafrecht.....	231
a) Artikel 27 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	231
b) Artikel 194 EAGV.....	233
c) Verweisungen im sekundären Gemeinschaftsrecht.....	235
III. Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zum Erlass oder zur Anpassung nationaler Strafrechtsnormen.....	236
1. Konkrete Einzelvorschriften	237
a) Primäres Gemeinschaftsrecht	237
b) Sekundäres Gemeinschaftsrecht.....	237
2. Allgemeine Verpflichtung zum Erlass von Sanktionsvorschriften zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts	239
a) Primäres Gemeinschaftsrecht	239
aa) Verpflichtung durch Artikel 5 EWG-Vertrag.....	239
bb) Konkretisierung durch den Europäischen Gerichtshof	241
b) Sekundäres Gemeinschaftsrecht.....	246

IV.	Ergebnis	246
E.	Außerstrafrechtliche Sanktionsvorschriften	
	im Gemeinschaftsrecht	247
I.	Geldbußen und Zwangsgelder im Wettbewerbsrecht	248
1.	Anwendungsbereich der Sanktionsvorschriften.....	248
2.	Vorhandene Sanktionsbestimmungen.....	250
3.	Ausmaß der Sanktionen	252
4.	Rechtsnatur der Sanktionsbestimmungen	252
II.	Sicherheiten im Agrar-, Zoll- und Verkehrsrecht.....	254
1.	Begriff, Form und Verwertung der Sicherheit.....	255
2.	Anwendungsbereich von Sicherheitenregelungen.....	257
3.	Fallgruppen	259
a)	Lizenzsicherheiten.....	259
b)	Sicherheiten bei Beihilfen	259
c)	Verwendungs-/Verarbeitungssicherheiten.....	260
d)	Sonstige Sicherheiten	261
4.	Zweck der Sicherheiten.....	261
5.	Sanktionswirkung der Sicherheitenregelungen.....	265
III.	Sanktionen im Verkehrsrecht.....	269
IV.	Sanktionen im Agrarrecht.....	269
1.	Rückforderung und Nacherhebung	270
2.	Kürzung oder Versagung von Subventionen	272
3.	Zusatzbeträge	275
4.	Ausschluß von künftigen Subventionen	276
5.	Ergebnis	278
V.	Rechnungsabschluß	278
1.	Gegenstand des Rechnungsabschlusses	279
2.	Entwicklung und Rechtsgrundlagen	281
3.	Ablauf des Rechnungsabschlußverfahrens	284
4.	Sanktionswirkung	285
VI.	Ergebnis	288
F.	Meinungsstand zu gemeinschaftlichen Sanktionskompetenzen.....	289
I.	Bisherige Untersuchungen zur Sanktionskompetenz der Europäischen Gemeinschaften.....	291
II.	Standpunkt des Rates	292
III.	Standpunkt der Kommission.....	293
1.	Begriff der Sanktion.....	294
2.	Arten zulässiger Sanktionen.....	295

3. Zuständigkeit von Rat und Kommission.....	296
4. Verhältnis Gemeinschaftsrecht / nationales Recht.....	296
5. Zusammenfassung.....	297
IV. Regelung durch die Maastrichter Verträge.....	297
V. Rechtsprechung des Gerichtshofs	299
1. Amsterdam Bulb	299
2. Kommission/Griechenland	300
3. Deutschland/Kommission	302
G. Kompetenzgrundlagen für gemeinschaftsrechtliche Sanktions- vorschriften im primären Gemeinschaftsrecht.....	304
I. Artikel 172 EWGV	304
1. Funktion des Artikel 172 EWGV	306
2. Voraussetzungen des Artikel 172 EWGV	307
a) Zwangsmaßnahme	307
b) Bereiche, in denen der Rat Zwangs- maßnahmen erlassen kann.....	308
3. Ergebnis	309
II. Artikel 87 Absatz 2 lit. a EWGV.....	310
1. Umfang der Rechtsetzungsbefugnis.....	310
2. Beschränkung der Rechtsetzungsbefugnis.....	311
3. Sanktionskompetenzen	311
4. Ergebnis	312
III. Artikel 79 Absatz 3 EWGV.....	312
1. Umfang der Kompetenzzuweisung.....	313
2. Relevanz für den Schutz der Gemeinschaftsfinanzen.....	313
IV. Artikel 40 Absatz 3 i.V.m. Artikel 43 Absatz 2 EWGV	314
1. Erforderlichkeit gemeinschaftsrechtlicher Sanktionsvorschriften.....	315
a) Erforderlichkeit von Sanktionen zur Durchsetzung des Agrargemeinschaftsrechts	315
b) Erforderlichkeit von Sanktionen auf Gemeinschaftsebene	316
aa) Zurückhaltung der Mitgliedstaaten beim Schutz der Gemeinschaftsfinanzen.....	316
bb) Negative Auswirkungen nationaler Sanktionen	319
2. Einwendungen der Mitgliedstaaten.....	320
a) Mitgliedstaatlicher Vollzug des Gemeinschaftsrechts	320
b) Vorhandene gemeinschaftliche Kontrollbefugnisse.....	321

3. Rechtssache C-240/90.....	322
4. Ergebnis	325
V. Artikel 100/100 a EWGV	326
1. Verhältnis von Artikel 100 und Artikel 100 a EWGV.....	326
2. Voraussetzungen des Artikel 100 a EWGV.....	327
a) Subsidiarität.....	328
b) Anwendungsausschluß nach Artikel 100 a Absatz 2 EWGV	328
c) Binnenmarktbezug.....	329
3. Ergebnis	331
VI. Artikel 235 EWGV	331
1. Fehlen der erforderlichen Befugnisse im Vertrag.....	332
a) Sanktionsbefugnisse der Mitgliedstaaten	332
b) Anderweitige gemeinschaftliche Befugnisse.....	333
2. Zielverwirklichung.....	333
3. Im Rahmen des Gemeinsamen Marktes.....	334
4. Erforderlichkeit	335
5. Ergebnis	336
VII. Inhaltliche Beschränkung der Sanktionskompetenzen	336
1. Strafrecht als Kernbereich der Staatlichkeit.....	337
2. Demokratiedefizit.....	339
VIII. Innergemeinschaftliche Zuständigkeit zum Erlass von Sanktionsvorschriften	342
1. Möglichkeit einer Zuständigkeitsübertragung	343
2. Verpflichtung zur Zuständigkeitsübertragung	345
3. Form der Zuständigkeitsübertragung	347
4. Ergebnis	350
IX. Ergebnis	350
Zusammenfassung und Ausblick	352
Literaturverzeichnis	357