

**Hamburger Studien  
zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

**Band 1**

**Der Schutz  
der finanziellen Interessen der  
Europäischen Gemeinschaften**

**Von**

**Eckhard Pache**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ECKHARD PACHE**

**Der Schutz der finanziellen Interessen  
der Europäischen Gemeinschaften**

**Hamburger Studien**  
**zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

**Herausgegeben von**  
**Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen,**  
**Ingo von Münch und Gert Nicolaysen**

**Band 1**

# **Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften**

Von

**Eckhard Pache**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Pache, Eckhard:**

Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen  
Gemeinschaften / von Eckhard Pache. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Hamburger Studien zum europäischen und internationalen Recht ;

Bd. 1)

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1992/93

ISBN 3-428-07950-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 3-428-07950-7

## **Vorwort der Herausgeber**

Die neu begründete Schriftenreihe der "Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht", deren erster Band hiermit vorgelegt wird, soll Forschungsergebnisse auf Rechtsgebieten zusammenhängend sichtbar machen, die zunehmend Berührungspunkte und Verflechtungen aufweisen: auf den Gebieten des Europarechts und des internationalen Rechts in ihrem jeweils weitesten Verständnis. In beiden Bereichen besteht in Hamburg eine lange Tradition vertiefter wissenschaftlicher Befassung und Durchdringung, die die Herausgeber mit dieser Schriftenreihe fortsetzen und zu neuer Blüte führen wollen.

Das Europarecht hat seit der Begründung der Europäischen Union nahezu alle Rechtsgebiete der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen erfaßt. In der Zukunftsperspektive werden sich die Erfahrungen der europäischen Integration zunehmend in der internationalen Verflechtung zu bewähren haben und diese auch mitgestalten können. Dies zeigt sich bereits heute in Ansätzen im Rahmen der Verhandlungen des GATT ebenso wie in anderen regionalen Integrationsprozessen.

Die Schriftenreihe verfolgt das Ziel, ein offenes Forum für die Diskussion und wissenschaftliche Durchdringung der komplexen rechtlichen Probleme zu bilden, die sich aus dieser Entwicklung ergeben, und sie will dazu beitragen, zur Erzielung rechtsdogmatisch fundierter wie in der Rechtspraxis verwertbarer Ergebnisse Wissenschaft und Praxis des Europarechts und des internationalen Rechts mehr als bisher zusammenzuführen.

Hamburg, im November 1993

*Die Herausgeber*



## **Vorwort**

Die vorliegende Untersuchung soll einen Beitrag zur Klärung von Ursachen und Ausmaß des Mißbrauchs der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften leisten. Vor allem aber soll sie auf Möglichkeiten hinweisen, diesem Mißbrauch ein Ende zu setzen, Möglichkeiten, die aufgrund vorhandener Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften bereits gegenwärtig bestehen und die ohne Änderung oder Ergänzung des primären Gemeinschaftsrechts unverzüglich zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen genutzt werden können. Wenn sie hierzu auch nur einen kleinen Anstoß zu geben vermöchte, hätte sie ihren Zweck erfüllt.

Die Arbeit ist während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches, europäisches und internationales Wirtschaftsrecht der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld sowie als Wissenschaftlicher Assistent an der Abteilung für Europäisches Gemeinschaftsrecht/Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre des Fachbereichs Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg entstanden. Sie lag der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Wintersemester 1992/1993 als Dissertation vor. Bis zur Drucklegung konnten Rechtsprechung und Schrifttum bis zum Sommer 1993 berücksichtigt werden. Das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union im November 1993 hat für den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und für die in dieser Untersuchung behandelten Rechtsfragen keine nennenswerten Veränderungen bewirkt.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem akademischen Lehrer Prof. Dr. Meinhard Hilf, der überhaupt erst mein Interesse am Europarecht geweckt, mir an seinem Lehrstuhl immer neue Einblicke in Theorie und Praxis dieses Rechtsgebiets gewährt und mich fachlich wie menschlich in vielfältiger Weise gefördert hat. Für wertvollen Rat und zahlreiche Anregungen auch bei der Erstellung der vorliegenden Arbeit danke ich ihm sehr.

Zu danken habe ich auch Dr. Dierk Booß, Prof. Dr. Peter Karpenstein und Dr. Ulrich Wölker, Bediensteten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die mich bei der Beschaffung schwer zugänglichen Materials und beim Verständnis rechtstechnischer Feinheiten einzelner Agrarmarktordnungen ebenso wie durch Hinweise auf aktuelle Probleme der Gemeinschaftspraxis beim Schutz der Gemeinschaftsfinanzen ganz erheblich unterstützt haben.

Schließlich danke ich der Westfälisch-Lippischen Universitätsgesellschaft in Bielefeld für die Auszeichnung der vorliegenden Untersuchung mit dem Dissertationspreis 1993 sowie der Jury des Wolters-Kluwer-Award 1993 für die Verleihung der Special Commendation. Den Herausgebern der "Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht" danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Hamburg, im November 1993

*Eckhard Pache*

## **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 Verwaltungsverfahrenrecht 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

<b>Einführung</b> .....	21
Teil 1	
<b>Die Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen</b> .....	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. Tätigkeit 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  
Verwaltungsverfahrenrecht und materielles allgemeines  
Verwaltungsrecht**

99

A.	Begriff und finanzielle Auswirkungen des Verwaltungsverfahrenrechts und des materiellen allgemeinen Verwaltungsrechts .....	100
B.	Verwaltungsverfahrenrecht 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.	Verwaltungsverfahrenrecht 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 Verwaltungsverfahren- 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** 150

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 verwaltungs- strafrechtlichen 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 Sanktionsvor- schriften 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)	Zwangmaßnahmen .....	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
	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>352</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>357</b>



## Einführung

Bereits Walter Hallstein, der erste Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hat die Europäischen Gemeinschaften<sup>1</sup> ebenso eindrucksvoll wie zutreffend als "Rechtsgemeinschaften" charakterisiert<sup>2</sup>. Durch diese Charakterisierung hat er schlagwortartig hervorgehoben, daß das Recht für die Europäischen Gemeinschaften eine ungleich größere und existentiellere Bedeutung besitzt als für andere internationale Organisationen oder für einzelne Staaten, insbesondere für ihre Mitgliedstaaten<sup>3</sup>.

Die besondere Bedeutung des Rechts und seiner tatsächlichen Geltung und Befolgung<sup>4</sup> für die Europäischen Gemeinschaften ergibt sich vor allem aus drei Gründen: Erstens sind die Gemeinschaften im Unterschied zu den meisten Staaten Schöpfungen des Rechts<sup>5</sup>, da sie durch eine Reihe völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten gegründet worden sind. Die Existenz der Gemeinschaften beruht also nicht auf einer einigenden gemeinsamen Vergangenheit der Völker der Mitgliedstaaten, auf sprachlicher oder ethnischer Verbundenheit oder auf hegemonial-machtpolitischen Vorgängen, sondern ausschließlich auf freiwillig eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen<sup>6</sup>, und die Gemeinschaften stellen auch heute noch vor allem ein Geflecht von Rechtsbe-

---

<sup>1</sup> Als "Europäische Gemeinschaften" werden im folgenden zusammenfassend die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bezeichnet, die trotz gemeinsamer Organe aufgrund des sogenannten "Fusionsvertrages" (Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1967 Nr. 152 S. 2) rechtlich selbständige Organisationen geblieben sind.

<sup>2</sup> Grundlegend *Hallstein*, S. 53 ff.; aus jüngerer Zeit vgl. etwa *Ipsen*, H. P., JöR 38 (1989), S. 37 f.; *Klein*, S. 121 f.; *Oppermann*, S. 298; siehe auch *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht I, S. 5 f. m.w.N.; aus der Rspr. etwa EuGH 23.04.1986 - Les Verts/Parlament, Rs. 294/83 - Slg. 1986, S. 1339, 1365.

<sup>3</sup> So ausdrücklich *Ehlermann*, FS Carstens, S. 81.

<sup>4</sup> Zur Angewiesenheit des Rechts auf seine tatsächliche Verwirklichung *Zippelius*, S. 6 f. m.w.N.; *Mögele*, BayVBl. 1993, S. 133 f.; *Remien*, S. 1 f. m.w.N.

<sup>5</sup> So *Hallstein*, S. 53; ausführlich *Ehlermann*, FS Carstens, S. 83 f.

<sup>6</sup> Vgl. *Klein*, S. 122 m.w.N.; *Ipsen*, H. P., FS Dürig, S. 159 ff.

ziehungen zwischen Gemeinschaften, Mitgliedstaaten und Marktbürgern dar<sup>7</sup>. Zweitens sind sie anders als internationale Organisationen Quellen des Rechts<sup>8</sup>, da sie selbst aufgrund eigener, ihnen von den Mitgliedstaaten übertragener Kompetenzen Rechtsakte erlassen können. Drittens schließlich bilden die Gemeinschaften durch ihre Gründungsverträge und die auf der Grundlage dieser Verträge erlassenen Rechtsakte eine eigenständige Rechtsordnung, ein geschlossenes System von Rechtssätzen<sup>9</sup>, so daß die Europäischen Gemeinschaften selbst in ihrem Handeln der Kontrolle durch das Recht unterliegen<sup>10</sup>.

Daher ist für die Europäischen Gemeinschaften als Rechtsgemeinschaften das Recht ihre Legitimationsgrundlage und ihr maßgebliches Integrationsinstrument<sup>11</sup>. Folglich ist die Respektierung, Beachtung, sorgfältige Anwendung und Befolgung des Gemeinschaftsrechts die Existenzgrundlage der Gemeinschaften, die Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts stellt zugleich die Funktionsfähigkeit und den Bestand der Gemeinschaften selbst in Frage.

Vor dem Hintergrund dieser außerordentlichen Wichtigkeit der tatsächlichen Geltung und Befolgung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts im gesamten Gemeinschaftsgebiet ist es besonders besorgniserregend und für die Europäischen Gemeinschaften nicht hinnehmbar, daß das Gemeinschaftsrecht in wichtigen Teilen keine uneingeschränkte Beachtung findet. Vor allem die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften betreffen, werden sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von einzelnen Gemeinschaftsbürgern teilweise grob mißachtet. Auf die unterschiedlichsten Arten verstoßen einzelne Marktbürger gegen die finanzrelevanten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts<sup>12</sup> oder wenden Mitgliedstaat

---

<sup>7</sup> *Ehlermann*, FS Carstens, S. 83 f. m.w.N., unterstreicht, daß die Gemeinschaften die Beachtung dieser Rechtsbeziehungen nicht erzwingen können; auch *Schwarze*, NJW 1992, S. 1072 m.w.N., betont - im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einführung von Geldbußen und Zwangsgeldern gegen Mitgliedstaaten durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union bei Nichtbefolgung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs - die Angewiesenheit des Gemeinschaftsrechts auf freiwillige Befolgung.

<sup>8</sup> *Hallstein*, S. 53 ff.; *Ehlermann*, FS Carstens, S. 85 ff.

<sup>9</sup> *Hallstein*, S. 55; zu den Europäischen Gemeinschaften als Rechtsgemeinschaft in diesem Sinne vgl. auch Gutachten 1/91 des Europäischen Gerichtshofes vom 14.12.1991 zum europäischen Wirtschaftsraum, ABl. 1992 Nr. C 110 S. 1, 11, Tz. 21 der Entscheidungsgründe = EuR 1992, S. 163 ff.

<sup>10</sup> Vgl. nur EuGH 23.04.1986 - *Les Verts/Parlament*, Rs. 294/83 - Slg. 1986, S. 1339, 1365; *Ehlermann*, FS Carstens, S. 81, 91 f.; *Schwarze*, NJW 1992, S. 1065 f. m.w.N.

<sup>11</sup> Hierzu *Klein*, S. 122 m.w.N.; vgl. auch *Hallstein*, S. 33.

<sup>12</sup> Als "finanzrelevant" werden diejenigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bezeichnet, deren Anwendung sich in irgendeiner Weise auf die Finanzen der Europäischen Gemeinschaften auswirkt, die also entweder Einnahmen zugunsten oder Ausgaben zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts vorsehen.

ten diese Bestimmungen unsorgfältig oder unkorrekt an und beeinträchtigen auf diese Weise die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>13</sup>. Die Finanzvorschriften des Gemeinschaftsrechts gelten als ideales Betätigungsfeld für Betrugereien und Unregelmäßigkeiten, mit denen ohne großes Entdeckungs- und Bestrafungsrisiko enorme Beträge zu Lasten der Gemeinschaftsfinanzen erlangt werden können, und sie erweisen sich immer wieder als Tummelplatz erstaunlicher krimineller Energie<sup>14</sup>. Wenn auch eine exakte Berechnung des Schadens, der durch Betrugereien und Unregelmäßigkeiten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts angerichtet wird, kaum möglich ist<sup>15</sup>, so steht doch fest, daß durch betrügerisches oder unkorrektes Verhalten einzelner und durch die unsorgfältige Verwaltung der Gemeinschaftsmittel durch die Mitgliedstaaten den Gemeinschaften jährlich Einnahmen in Milliardenhöhe entgehen und Ausgaben in Milliardenhöhe zu Unrecht in Rechnung gestellt werden. Durch die Mißachtung der finanzrelevanten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts entstehen also unmittelbar finanzielle Schäden von ganz erheblichem Umfang für den Gemeinschaftshaushalt und damit letztlich auch für jeden europäischen Steuerzahler<sup>16</sup>. Mittelbar werden die Gemeinschaften aber durch diese kontinuierliche Mißachtung des Gemeinschaftsrechts in noch viel größerem Ausmaß geschädigt: Der Geltungsanspruch des Gemeinschaftsrechts und damit die Grundlagen der Gemeinschaften überhaupt werden in Frage gestellt, und zwingende Folge sind erhebliche Beeinträchtigungen für die Akzeptanz und politische Zugkraft der Idee der europäischen Integration und für das Gemeinschaftsbewußtsein aller Gemeinschaftsangehörigen.

Die fortgesetzte und erhebliche Schädigung der Finanzen der Europäischen Gemeinschaften ist jedoch nicht unbeachtet geblieben. Gerade in den letzten Jahren haben die Probleme beim Vollzug des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften ein immer stärker werdendes Interesse gefunden. Die Organe der Europäischen Gemeinschaften, diejenigen der Mitgliedstaaten, zunehmend auch die Medien und damit die europäische Öffentlichkeit befassen sich mit den Vollzugsproblemen, Vollzugsdefiziten, Unregelmäßigkeiten und Betrüge-

---

<sup>13</sup> Vgl. bereits *Flaesch-Mougin*, CDE 1983, S. 394 ff. m.w.N., der einen Überblick über die verschiedenen möglichen Arten der Schädigung der Gemeinschaftsfinanzen gibt; *Shackleton*, S. 38 f.; zur neueren Möglichkeit des Computerbetruges zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts *van Brummen*, S. 112 ff.

<sup>14</sup> Ausführlicher *Bruns*, S. 22 ff. m.w.N., der die Ursachen speziell für den Bereich des Agrargemeinschaftsrechts aufführt.

<sup>15</sup> Hierzu sowie zu Schätzungen des Schadensumfangs *Leigh/Smith*, S. 153 m.w.N.

<sup>16</sup> Zusätzlich wird die Effizienz des Einsatzes der Gemeinschaftsmittel und der Aufgabenerfüllung der Gemeinschaften vermindert, hierzu ausführlich *Spannowsky*, JZ 1992, S. 1160 ff. m.w.N.