

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. Sachgebietspezifische Rechtsetzung.....	 92
I. Vertragliche Grundlagen für gemeinschaftliche Leistungen: Finanzierungszuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft.....	 93
1. Vorschriften, die ausdrücklich zu gemeinschaftlichen Leistungen ermächtigen.....	 95
2. Sonstige vertragliche Grundlagen.....	96
II. Die Erforderlichkeit eines Basisrechtsakts.....	97
1. Der Grundsatz.....	97
2. Ausnahmen.....	99
III. Die Form des Basisrechtsakts.....	101
IV. Festlegung von Ausgabenzielen in den Basisrechtsakten.....	102
V. Nationale Kofinanzierung.....	104
1. Fakultative nationale Kofinanzierung.....	105
2. Obligatorische nationale Kofinanzierung.....	105
a. Art. 6 Abs. 4 EUV.....	106
b. Art. 10 Abs. 1 EGV: Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit.....	107
c. Bindung der mitgliedstaatlichen Haushaltsgesetzgebung.....	108
d. Rechtsprechung des EuGH.....	108
aa. Rechtssache 93/71 – Leonasio.....	108
bb. Rechtssache 30/72 – Kommission/Italien.....	110
cc. Rechtssache C-239/01 – Deutschland/Kommission.....	111
dd. Zusammenfassung.....	112
e. Ergebnis.....	112
VI. Materielle Vorgaben für die Erbringung gemeinschaftlicher Leistungen.....	113
1. Vorgaben der Kompetenzgrundlage.....	113
2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.....	113
3. Querschnittsklauseln.....	115
4. Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen.....	116
5. Gemeinschaftsgrundrechte.....	118
6. Verpflichtungen der Gemeinschaft aufgrund völkerrechtlicher Verträge.....	120
VII. Gemeinschaftliche 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