

# Lehrbuch des Europäischen Zollrechts

Bearbeitet von  
Peter Witte, Hans-Michael Wolfgang, Hans-Jürgen Bleihauer, Heinz-Gerd Görtz, Reginhard Henke,  
Wolfgang Huchatz, Hans-Joachim Kampf, Frank Hebenstreit

6., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Ausschließliche Nutzung als Online-Version. 2009.  
Onlineprodukt.

ISBN 978 3 482 61441 5

[Steuern > Internationales Steuerrecht](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

## A. Einführung in das Europäische Zollrecht

### Schrifttum:

*Beise*, Die Welthandelsorganisation (WTO) – Funktion, Status, Organisation, 2001; *Dierksmeier*, EG-Zollrecht im Konflikt mit dem WTO-Recht, Witten 2007, zugleich Diss. iur. Münster 2007 ([www.efa-schriften.de](http://www.efa-schriften.de)); *Ehlers*, Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das Verwaltungsrecht, DVBl 1991 S. 605 ff.; *Forsthoff*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1972; *Friedrich*, Zollkodex und Abgabenordnung, StuW 1995 S. 15 ff.; *Gellert*, Zollkodex und Abgabenordnung, Analyse über das Verhältnis der Vorschriften der Abgabenordnung zu den Vorschriften des Zollkodexes der Europäischen Gemeinschaft, Witten 2003, zugleich Diss. iur. Münster 2003 ([www.efa-schriften.de](http://www.efa-schriften.de)); *Hauser/Schanz*, Das neue GATT, Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde, 2. Aufl. 1995; *Henke/Huchatz*, Das neue Abgabenverwaltungsrecht für Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, ZfZ 1996 S. 226 ff., 262 ff.; *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht, 2005; *Hohrmann*, Quellen und Systematik des gemeinschaftlichen und nationalen Zollrechts nach Inkrafttreten des Zollkodex der Gemeinschaften, DStZ 1994 S. 449 ff.; *Lamp*, Die Theorie des deutschen Zollrechts und der Entwurf einer neuen österreichischen Zollordnung, 1917; *Lux*, Guide to Community Customs Legislation, 2002; *Lux*, Das Zollrecht der EG, Brüssel 2004; *Lux*, Die Reform des Zollkodex, AW-Prax 2004 S. 335 ff.; *Michaelis*, Die besonderen Zollverfahren und ihre wirtschaftlichen Grundlagen – eine Übersicht –, ZfZ 1981 S. 354 ff.; *Müller*, Der Deutsche Zollverein (1834-1871), ZfZ 1991 S. 268 ff.; *Müller-Eiselt*, Die Entstehung der Zollschild bei Verstoß gegen Verfahrensvorschriften nach dem Zollkodex – Das Zollschildrecht auf dem Irrweg zu einem Sanktionszollrecht?, ZfZ 2001 S. 398 ff.; *Natzel*, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, Witten 2007, zugleich Diss. iur. Münster 2007 ([www.efa-schriften.de](http://www.efa-schriften.de)); *Prieß/Berrisch* (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003; *Senti*, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, 2000; *Stüwe*, Der EuGH und der Wirtschaftszollgedanke, AW-Prax 2004 S. 311 ff.; *van Suntum*, Die unsichtbare Hand, Ökonomisches Denken gestern und heute, 2. Aufl. 2000; *Witte*, Das Neue am neuen Zollkodex der Gemeinschaft, ZfZ 1993 S. 162 ff.; *Witte*, Zollschild nach dem modernisierten Zollkodex, AW-Prax 2008 S. 325 ff.; *Wolffgang*, Dienstanweisungen aus Brüssel?, AW-Prax 2002 S. 81; *Wolffgang/Fischer-Zach*, Die revidierte Kyoto-Konvention von 1999, ZfZ 2003 S. 84 ff., 114 ff.; *Wolffgang* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Europarecht, Herne 4. Aufl. 2007; *Wolffgang/Natzel*, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, ZfZ 2006 S. 357 ff.

## I. Zollbegriff und Zolltheorie

Der Begriff Zoll geht auf das griechische Wort *telos* (Ziel, Ende, endgültige Zahlung) und das lateinische Wort *teloneum* (Abgabe) zurück. Die Bedeutung des Begriffs Zoll hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. In früheren Zeiten handelte es sich häufig um Abgaben, die dafür verlangt wurden, dass Waren eine Straße, Brücke oder einen Fluss passierten. Heute verwendet man den Begriff Zoll im Allgemeinen nur noch für Abgaben, die bei bestimmten *Warenbewegungen* über die Staatsgrenze (Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr) erhoben werden, ohne dass es sich um ein Entgelt für eine Leistung der Verwaltung handelt (Abgrenzung zur Gebühr) und ohne dass inländische Waren mit einer gleichartigen Abgabe belastet werden (Abgrenzung zur Verbrauchsteuer).

Seit es Staaten oder staatsähnliche Gemeinwesen gibt, ist auch die Erhebung von Zöllen überliefert. Sie gehören damit zu den ältesten Abgaben; ihre Spuren lassen sich z. B. bis in die frühe Kulturgeschichte des Orients und Ägyptens im dritten Jahrtausend v. Chr. zurückverfolgen.

Bis ins Mittelalter hinein hatten die Zölle (oder gleichbedeutend: *Mauten*) vorwiegend den Charakter von *Benutzungsgebühren* für Land- und Wasserstraßen, Brücken, Hafenanlagen und Märkte oder von *Schutzgebühren* für den Handelsverkehr. Diese Wege-, Brücken- oder Geleitzölle dienten vor allem der Erzielung von Staatseinnahmen. Derartig motivierte Abgaben werden von der Zolltheorie als *Finanzzölle* bezeichnet. Bis zur Schaffung staatlicher Zoll- oder Wirtschaftsgebiete im 17. und 18. Jahrhundert wurden die Zölle vor Ort an sog. Hebestellen einge-

trieben. Der Gedanke einer Zollerhebung an der Staatsgrenze (Grenzzoll) ist folglich erst eine neuzeitliche Errungenschaft.

Die merkantilistische Politik des Absolutismus sah die Staaten bereits als Wirtschaftseinheit und Regulator des Wirtschaftslebens. Zu dieser Zeit traten deshalb weitere Zollmotive neben den Finanzzollgedanken. Zum Schutz der heimischen Wirtschaft vor unerwünschter Konkurrenz wurden die staatlichen Märkte schutzzöllnerisch verschlossen (*Protektionismus*). Auch hatte sich die Erkenntnis verbreitet, dass die durch den Zoll erreichte Verteuerung des Einfuhrgutes der zollgeschützten Wirtschaft den Anreiz gibt, die Produktion des Gutes selbst aufzunehmen oder das Produktionsvolumen so zu vergrößern, dass daraus ein erträglicher Außenhandel erwachsen kann. Obwohl von der heute in der Welthandelsorganisation (WTO) verankerten Freihandelslehre grundsätzlich geächtet, hat sich der Schutzzollgedanke in mehreren Varianten bis in die Gegenwart halten können. Insbesondere lässt sich die Erhebung von reinen *Schutz- oder Abwehrzöllen* in bestimmten Situationen vorübergehend ökonomisch rechtfertigen (vgl. Lux in Regul, Gemeinschaftszollrecht, S. 83; kritisch dazu die Hinweise bei van Suntum, S. 167 ff.)

- ▶ zum Schutz neuer Industriezweige (*Erziehungszölle*),
- ▶ zur Beseitigung einer Krise in einem Wirtschaftszweig bzw. der gesamten Volkswirtschaft (*Krisenzölle*),
- ▶ zur Abwehr von Subventionen und Dumping, d. h. Verkauf einer Ware im Ausland zu einem niedrigeren Preis als dem Verkaufspreis derselben Ware unter gleichen Bedingungen im Inland (*Ausgleichs- und Antidumpingzölle*).

Wie die vorangegangenen Beispiele zeigen, handelt es sich eher um *Ausnahmesituationen*, in denen auch angesichts der WTO heute noch die Erhebung von Schutzzöllen legitim erscheint.

Dass der weltweite Handel aber noch durchgängig durch Zölle beeinflusst wird, ist durch Motive bedingt, die über den Finanz- und Schutzzollgedanken hinausgehen. Die moderne Zolltheorie wird vom aufklärerischen Geist des wirtschaftlichen *Liberalismus* getragen, mit dem sich grundsätzlich weder Finanzzölle noch Schutzzölle vereinbaren lassen. Der englische Nationalökonom Adam Smith (1723–1790) verkündete 1776 in seiner Untersuchung über Natur und Ursache des Wohlstands der Nationen:

„Wenn alle Nationen das liberale System der Ein- und Ausfuhr befolgen, so würden die verschiedenen Staaten...den verschiedenen Provinzen eines großen Reiches gleich. So wie unter den verschiedenen Provinzen eines großen Reiches die Freiheit des Binnenhandels aller Vernunft und Erfahrung zufolge nicht nur das beste Linderungsmittel einer Teuerung, sondern auch das wirksamste Vorbeugungsmittel einer Hungersnot ist, würde dies die Freiheit des Aus- und Einfuhrhandels unter den verschiedenen Staaten sein.“

Diese Einsicht ist nicht Vision geblieben, sondern hat die Politiken der Staaten maßgeblich beeinflusst. Vor allem wurde erkannt, dass die Zolleinigung eine wichtige *Vorstufe zur politischen Einigung* darstellt.

„Wenn es staatswissenschaftliche Wahrheit ist, dass Zölle nur Folge politischer Trennung verschiedener Staaten sind, so muss es auch Wahrheit sein, dass Einigung dieser Staaten zu einem Zoll- und Handelsverband zugleich auch Einigung zu ein und demselben politischen System mit sich führt“ (Friedrich List, 1789–1846).

So wurde in der Tat die Gründung des *Deutschen Zollvereins* im Jahre 1834 zum politischen Einigungsvehikel und zum Motor für den Aufstieg Deutschlands zum modernen Industriestaat (Forsthoﬀ, S. 96 ff.; Müller, ZfZ 1991, S. 268 ff.).

Neben der Tendenz zur politischen Einigung sind es auch noch andere Grundzüge, die den Deutschen Zollverein entwicklungsgeschichtlich zu einem Vorläufer der Europäischen Gemeinschaft machen. Dies gilt vor allem für das Institut der *Zollunion*. Als solche wird der Zusammenschluss von zwei oder mehr souveränen Staaten verstanden, in dem die einzelnen Hoheitsgebiete zu einem gemeinschaftlichen Zollgebiet zusammengefasst werden. Gegenüber dritten Ländern gelten mittels eines gemeinsamen Zolltarifs einheitliche Außenzölle, während Binnenzölle und vergleichbare Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten entfallen (*Freiverkehrsprinzip*). Eine Zollunion setzt darüber hinaus eine *gemeinsame Handelspolitik und Rechtsvereinheitlichung* auf dem Gebiet des Zoll- und Handelswesens voraus (vgl. §§ 7, 8 Vereinszollgesetz von 1869, Art. 23 EGV). Die WTO ist auf die Förderung und Privilegierung von Zollunionen und – im Vorfeld – von Freihandelszonen ausgerichtet (Art. XXIV GATT). Dabei wird unter *Freihandelszone* eine Gruppe von zwei oder mehr Zollgebieten verstanden, in denen die Binnenzölle und vergleichbare Handelshemmnisse aufgehoben sind. Das Fehlen eines gemeinsamen Zolltarifs macht jedoch beim Handel zwischen den Vertragsstaaten einen lückenlosen Ursprungsnachweis notwendig (*Ursprungsprinzip*).

Wenn im Warenverkehr zwischen Zollunionen, Freihandelszonen oder einzelnen Ländern auf der einen und dritten Ländern auf der anderen Seite heute noch Zölle erhoben werden, sind sie im wesentlichen vom Gedanken des *Gebiets- oder Wirtschaftszolls* her motiviert. Aus der idealistischen Sicht der WTO (siehe unten S. 15 ff.) sollen sie nur noch für eine Übergangszeit akzeptiert und schrittweise abgebaut werden, um dem freien und ungestörten Handel im Sinne des wirtschaftlichen Liberalismus Bahn zu brechen. Als Gebiets- oder Wirtschaftszollrecht bezeichnet man ein System, das das Zollschildverhältnis von einem volkswirtschaftlichen Vorgang abhängig macht. Diesen sah der bedeutende Zollrechtstheoretiker Karl Lamp zu Beginn des 20. Jahrhunderts in der Eingliederung von Umsatzgütern, die einer fremden nationalen Wirtschaftseinheit entstammen, in den freien inländischen Güterverkehr. Der Zollanspruch des Staates beruht demnach auf den *wirtschaftspolitischen Folgen einer Wareneinfuhr*, z. B. für die Preisbildung am inländischen Markt, und soll vor allem der Abschöpfung ungerechtfertigter Preisvorteile auf Seiten der Einfuhrware dienen. Solche Vorteile sind häufig auf nicht vergleichbare Lohnkosten und Produktionsbedingungen in den Exportländern zurückzuführen. Die Steuerung erfolgt über den *Zolltarif*: In den meisten westlichen Industriestaaten steigen die Zollsätze im Allgemeinen mit den aufeinanderfolgenden Verarbeitungsstufen an. Rohstoffe sind häufig zollfrei bzw. mit den niedrigsten Zöllen belastet; mit Treppenstufen vergleichbar steigt die Zollbelastung für Halbfabrikate der ersten und weiteren Verarbeitungsstufe bis zum Endprodukt, für das in der Regel der höchste Zollsatz festgelegt ist (sog. *Zolleskalation*).

Eine Zollerhebung für Waren, die nur durchgeführt, im Zollgebiet lediglich gelagert oder vorübergehend verwendet werden und dabei nicht in den Wirtschaftskreislauf eingehen, ist demgegenüber *systemwidrig* und nach dem Prinzip des Wirtschaftszollrechts nicht zu rechtfertigen.

„Wenn ein Zoll als Wirtschaftszoll und damit in erster Linie zum Schutz der heimischen Wirtschaft erhoben wird, sollte der Grund für diese Maßnahme beachtet werden: Ein derartiger Zoll soll den im Inland hergestellten Waren einen Kostenvorteil im Vergleich zu gleichartigen ausländischen Produkten geben. Nur diejenigen ausländischen Waren, die in die einheimische Wirtschaft eingehen und insbesondere an dem Prozeß der Preisbildung auf dem Inlandsmarkt teilnehmen, sollten durch den Zoll belastet werden. Alle übrigen Waren sind von der Zollerhebung auszunehmen, da ihre Einfuhr kein Schutzbedürfnis der inländischen Wirtschaft auslöst“ (Michaelis, ZfZ 1981 S. 355).

In den älteren gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zum Zollsschuldrecht kam der Wirtschaftszollgedanke noch ausdrücklich zum Tragen (so 6. und 7. Erwägungsgrund der RL 79/623/EWG vom 25. 6. 1979, ABl. EG Nr. L 179 S. 31). In den neueren Gemeinschaftsrechtsvorschriften, insbesondere im ZK, wird der Gedanke nicht mehr ausdrücklich genannt, liegt ihm aber immer noch zugrunde (Müller-Eiselt, ZfZ 2001 S. 398 ff.; Rüsken in Dorsch, Einführung, Rdnr. 21; Lux, Guide, S. 2).

### HINWEIS:

Diese Erkenntnis hat insbesondere für das Zollsschuldrecht erhebliche Bedeutung. Die Zollschuldentstehung bei Pflichtverletzungen im Rahmen von Zollverfahren stellt faktisch eine Sanktion dar. Dies ist nicht gerechtfertigt, wenn mit der Pflichtverletzung keine wirtschaftlichen Auswirkungen verbunden sind. Um den Bewilligungsinhaber zu sanktionieren, gibt es die Möglichkeit der Verhängung von Bußgeldern (so zutreffend BFH, Vorlagebeschluss an den EuGH vom 17. 7. 2001, ZfZ 2001 S. 376 ff.; Müller-Eiselt, ZfZ 2001, 398 ff.). Richtig daher die Entscheidung des FG München vom 13. 12. 2000 (ZfZ 2001 S. 205 f.), das eine Zollschuldentstehung verneint hat, obwohl die Ausfuhr einer in der aktiven Veredelung befindlichen Nichtgemeinschaftsware ohne ordnungsgemäße Erfüllung der Verfahrensformalitäten erfolgt ist. Das Verhalten hat sich nicht wirklich auf die aktive Veredelung ausgewirkt, da die Ware nachweislich das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen hat. Der EuGH ist dieser Sichtweise bisher jedoch nur ansatzweise gefolgt. In der Entscheidung zum o. a. Vorlagebeschluss des BFH bleibt der EuGH bei der strengen Interpretation der Zollschuldentstehungstatbestände und sieht die Berücksichtigung wirtschaftlicher Überlegungen nur im Zusammenhang mit Erlass-/Erstattungstatbeständen (EuGH, Urteil v. 12. 2. 2004 - C-337/01; dazu Stüwe, AW-Prax 2004 S. 311 ff.).

Der bereits erlassene, aber erst teilweise geltende modernisierte Zollkodex (VO (EG) Nr. 450/2008, ABl. EU 2008 Nr. L 145 S. 1) wird das Zollsschuldrecht stärker am Wirtschaftszollgedanken orientieren. Der neue Art. 86 sieht einen Erlöschenstatbestand für Zollschulden vor, die im Rahmen von Verstößen entstanden sind, wenn das Fehlverhalten nicht auf einem Täuschungsversuch beruhte und es sich wirtschaftlich auch nicht ausgewirkt hat (Witte, AW-Prax 2008 S. 325 ff.).

Nach der modernen Zolltheorie bleibt folglich die Zollerhebung ein wirtschaftliches *Lenkungsmittel*, das aber schutzzöllnerische Motive nicht vollends verleugnen kann. Selbst wo die Einnahmeerzielung nicht mehr bezweckt wird, werden faktisch noch Einnahmen erzielt, die z. B. in der EG als eigene Mittel dem Gemeinschaftshaushalt zufließen, so dass – zumindest als *Reflex* – auch noch vom *Finanzzollcharakter* gesprochen werden darf.

Der Zoll ist auch ein Instrument *sicherheitspolitischer Ziele*. Allerdings ist Zoll dabei nicht mehr als Abgabe sondern als Verwaltungseinheit zu verstehen. Aufgabe der Zollverwaltung ist die *Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs* an den Außengrenzen der EU. So kontrolliert die Zollverwaltung die Einhaltung von so genannten *Verboten und Beschränkungen* bei der Einfuhr von Waren. Die Zöllner suchen dabei ebenso nach eingeschmuggelten Rauschgiften, Waffen, Kriegsmaterial, Sprengstoffen, radioaktiven, chemischen oder biologischen Stoffen als auch beispielsweise nach pornografischen Schriften oder Zahlungsmitteln mit Geldwäscheverdacht. Besondere Bedeutung hat für die Zollverwaltungen nach den Anschlägen vom 11. 9. 2001 die Kontrolle des grenzüberschreitenden Frachtverkehrs auf möglicherweise gefährliche Güter gewonnen. Es besteht die Gefahr, dass Terroristen Waffen, insbesondere Massenvernichtungswaffen mittels Containern oder sonstigen Lademitteln in ein Land einschmuggeln.

## II. Rechtsquellen des Europäischen Zollrechts

Das in Deutschland geltende und anzuwendende Zollrecht beruht bereits seit langem nicht mehr (allein) auf nationalen Rechtsnormen, sondern ist maßgeblich vom Recht der Europäi-

schen Gemeinschaften im Rahmen der Europäischen Union und vom Völkerrecht geprägt. Mit der Verwirklichung des EG-Binnenmarkts zum 1. 1. 1993 ist die Vereinheitlichung des Zollrechts in der EG im Wesentlichen abgeschlossen worden. Der EG ist der Schritt gelungen, mit dem zum 1. 1. 1994 gänzlich in Kraft getretenen Zollkodex (VO [EWG] 2913/92, ABl EG 1992 Nr. L 302 S. 1 - VSF Z 0200) einschließlich der Durchführungsverordnung (VO [EWG] 2454/93, ABl EG 1993 Nr. L 231 S. 1 - VSF Z 0205) ein in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Zollrecht zu schaffen, das aufgrund seiner einheitlichen Kodifikation ein modernes, weitgehend geschlossenes Rechtssystem für den Außenhandel der EG darstellt. Es hat Vorbildfunktion insbesondere für alle europäischen Staaten, die ihr Zollrecht weitgehend dem EG-Zollrecht angepasst haben, um entweder den Beitritt zur EU vorzubereiten oder dadurch die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern. Dem modernisierten Zollkodex wird ab 2013 eine ähnliche Wirkung zukommen.

## 1. Rechtsordnung der EG

Wegen der großen Bedeutung des EG-Rechts für das Zollrecht soll im folgenden die Rechtsordnung der EG kurz dargestellt werden, um sowohl die historische Entwicklung als auch die normenhierarchische Stellung des geltenden EG-Zollrechts besser verstehen zu können.

Das Recht der Europäischen Gemeinschaften stellt eine neue Rechtsordnung dar, die weder dem Völkerrecht im klassischen Sinne noch dem nationalen Recht zuzuordnen ist. Rechtssubjekte des Gemeinschaftsrechts sind nicht nur die europäischen Organe und die Mitgliedstaaten, sondern auch nationale Behörden (z. B. Hauptzollämter) und Gerichte (z. B. Finanzgerichte). Aber auch das Individuum, der einzelne Unionsbürger, wird unmittelbar berechtigt oder verpflichtet.

Neben den Gründungsverträgen (primäres Gemeinschaftsrecht) gehören zur EG-Rechtsordnung die von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtsakte (sekundäres Gemeinschaftsrecht). Dem Gemeinschaftsrecht kommt in seiner Gesamtheit gegenüber dem nationalen Recht Anwendungsvorrang zu (vgl. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG; zur Vertiefung s. Zimmermann in Wolffgang, Öffentliches Recht und Europarecht, S. 217).

### a) Primäres Gemeinschaftsrecht

Hierzu zählen in erster Linie die drei Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften. Die Gemeinschaftsverträge werden nach dem Unterzeichnungsort teilweise auch Pariser Vertrag (EGKS) und Römische Verträge (EWG und EAG) genannt. Die Verträge sind mit zusätzlichen Protokollen und Abkommen verbunden, die mit den Gründungs-, Änderungs- und Beitrittsverträgen (z. B. EEA, Beitritt Spanien und Portugal) gleichen Rang haben. Soweit die Protokolle allerdings Spezialvorschriften enthalten, gehen sie den Vertragsbestimmungen vor.

Durch die Gemeinschaftsverträge wurden die Gemeinschaften errichtet; die Gründungsverträge bilden mit späteren Änderungsverträgen quasi das *Verfassungsrecht* der Gemeinschaften und die Rechtsgrundlage für die Einsetzung und die Handlungsbefugnisse der Gemeinschafts- bzw. Unionsorgane. Durch den Vertrag von Maastricht vom 7. 2. 1992 wurden die Gründungsverträge maßgeblich verändert. Mit ihm wurde die Europäische Union gegründet, die die bisherigen Gemeinschaften umfasst. Aufgrund des Verträge von Amsterdam (in Kraft seit 1. 5. 1999) und Nizza (in Kraft seit 1. 2. 2003) wurden die Union und die Gemeinschaft fortentwickelt. Der Entwurf eines Verfassungsvertrags, mit dem die Europäische Union auf eine völlig neue Rechtsgrundlage gestellt worden wäre, ist an Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert. Anstel-

le des Verfassungsvertrags soll nunmehr die Fortentwicklung der bisherigen Verträge durch den Vertrag von Lissabon erfolgen. Allerdings ist der Ratifikationsprozess dieses Vertrags durch das negative Referendum in Irland aufgehalten worden. Ein neues Referendum steht für 2009 an.

Das primäre Gemeinschaftsrecht verpflichtet in der Regel die Organe der Gemeinschaft oder die nationalen Gesetzgeber zum Handeln. Es ist jedoch teilweise auch self-executing in dem Sinne, dass es in jedem Mitgliedstaat gegenüber Behörden, Gerichten, aber auch den einzelnen Bürgern unmittelbar gilt, ohne dass es weiterer Durchführungsnormen bedarf. Dies ist z. B. der Fall bei der sog. Stillhalteklausele des Art. 25 EGV, die den Mitgliedstaaten verbietet, neue Ein- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einzuführen. Eine unmittelbare Anwendbarkeit im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsordnung kann aber auch bei Vertragsnormen in Betracht kommen, die die Mitgliedstaaten zu einem Handeln verpflichten, wenn diese Verpflichtung klar und unbedingte ist und nur ein Tätigwerden in einem ganz bestimmten Sinne möglich sein soll, z. B. im Rahmen der Unionsbürgerschaft gem. Art. 19 EGV. Darüber hinaus kann der einzelne Bürger z. B. in der Form des Unternehmers oder des Unternehmens durch Art. 81, 82 EGV unmittelbar verpflichtet werden.

### b) Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Unter sekundärem Gemeinschaftsrecht sind die von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Hoheitsakte zu verstehen, die den Rahmen des primären Gemeinschaftsrechts ausfüllen sollen, ihn allerdings dabei nicht sprengen dürfen. Die Kernnorm stellt Art. 249 Abs. 1 EGV dar, der die wichtigsten Institute des sekundären Rechts auführt:

„Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrages erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission *Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen*, sprechen *Empfehlungen* aus oder geben *Stellungnahmen* ab.“

#### BEACHTEN:

Die Bestimmung stellt selber keine Ermächtigungsnorm dar, sondern setzt diese voraus. Parlament, Rat und Kommission können nur dann eine Rechtshandlung nach Art. 249 Abs. 1 EGV vornehmen, wenn ihnen eine andere Vorschrift des Vertrages die Befugnis dazu einräumt (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, s. in diesem Zusammenhang auch Art. 308 EGV). Spezielle Ermächtigungen im Zoll- und Außenwirtschaftsbereich sind:

- ▶ Art. 26 EGV: Gemeinsamer Zolltarif
- ▶ Art. 93 EGV: Harmonisierung der indirekten Steuern
- ▶ Art. 94, 95 EGV: Rechtsharmonisierung, insbesondere Binnenmarkt
- ▶ Art. 133 EGV: Gemeinsame Handelspolitik
- ▶ Art. 300 EGV: Assoziationsabkommen

### aa) Verordnung

Nach Art. 249 Abs. 2 EGV hat die VO *allgemeine Geltung*; sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die allgemeine (generelle) Geltung unterscheidet sie von den Entscheidungen, die nur individuelle Geltung besitzen. Mit dieser Unterscheidung wird darauf abgehoben, ob der Akt nur einzelne, bestimmte Adressaten oder eine unbestimmte Vielzahl von Personen binden will.

Unter der *unmittelbaren Geltung* der VO versteht man, dass sie die nationalen Gerichte, Behörden sowie die einzelnen Bürger und – anders als die Richtlinie – nicht nur den Staat als solchen bindet. Diese Bedeutung kommt auch im Wortlaut zum Ausdruck, wenn die VO in jedem und nicht nur für jeden Mitgliedstaat gilt.

Die VO ist der eigentliche *Gesetzgebungsakt* der Europäischen Gemeinschaften. Ein Vergleich mit dem nationalen Gesetz im formellen Sinne und der nationalen Rechtsverordnung (Gesetz im materiellen Sinne) erscheint aber problematisch: Denn die Europäischen Verträge kennen den nationalen Grundsatz der Gewaltenteilung nicht, auf dem die Unterscheidung von Gesetz und Rechtsverordnung beruht. Die Verordnungen des Rates als Gesetz und die Verordnungen der Kommission als Verordnungen zu qualifizieren, erscheint nicht unproblematisch. In beiden Fällen handelt es sich um Exekutivorgane, die nur im Rahmen enger vertraglicher Ermächtigungen handeln dürfen und nicht den breiten Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers besitzen. Für den Rang und die Bestimmtheit der EG-Verordnungen gelten also andere Regeln als im nationalen Recht.

### MERKE:

Verordnungen von bedeutsamem Inhalt werden vom Rat – eventuell gemeinsam mit dem Europäischen Parlament – erlassen (z. B. sog. Grundverordnungen wie der ZK). Die Kommission erlässt Verordnungen, die Ausführungsbestimmungen in Bezug auf die Ratsverordnungen enthalten (sog. Durchführungsverordnungen; dazu Art. 202 3. Anstrich EGV; z. B. die DVO zum ZK).

---

Verordnungen sind zu begründen (Art. 253 EGV), was regelmäßig durch die vorangestellten Erwägungsgründe geschieht. Sie werden im Amtsblatt der Gemeinschaft (ABI-Reihe L) veröffentlicht und treten zu dem durch sie festgesetzten Zeitpunkt oder andernfalls am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft (Art. 254 Abs. 1 EGV). Die Amtsblätter werden auch im Internet veröffentlicht unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>.

### bb) Richtlinie

Nach Art. 249 Abs. 3 EGV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden *Ziels verbindlich*, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die *Wahl der Form und der Mittel*. Im Gegensatz zur Verordnung gilt die Richtlinie für den Mitgliedstaat und nicht in dem Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist; sie ist also grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar. Mit der Richtlinie wird folglich ein *zweistufiges Gesetzgebungsverfahren* eingerichtet: Nach dem Erlass einer Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen des nationalen Verfassungsrechts Gesetze oder Verordnungen schaffen, welche den Richtliniengehalt konkretisieren und auf Behörden, Gerichte sowie auf die Bürger anwendbar machen.

Durch seine integrationsfördernde Rechtsprechung hat der EuGH allerdings die Geltungskraft der Richtlinien verstärkt, indem er entschieden hat, dass sich einzelne Bürger unmittelbar auf eine Richtlinie berufen können, wenn

- ▶ die Durchführungsregelung nicht fristgemäß erlassen wurde und
- ▶ der Wortlaut der Richtlinie hinreichend genau erscheint.

Die Richtlinien sind mit einer Begründung zu versehen und werden mit ihrer Bekanntgabe gegenüber dem/den Betroffenen wirksam (Art. 253, 254 Abs. 2 EGV).