

Zur Entlastungsbefugnis des Europäischen Parlaments

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2013. "Zur Entlastungsbefugnis des Europäischen Parlaments." *Europarecht* 48 (2): 170–93. <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2013-2-170>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright



EUROPARECHT

In Verbindung mit der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht

herausgegeben von

*Claus-Dieter Ehlermann, Ulrich Everling, Armin Hatje, Meinhard Hilf,
Peter-Christian Müller-Graff, Gert Nicolaysen, Hans-Jürgen Rabe, Matthias Ruffert,
Jürgen Schwarze, Vassilios Skouris, Ulrich Wölker*

Schriftleiter:
Armin Hatje, Ingo Brinker

48. Jahrgang 2013

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT. BADEN-BADEN

Zur Entlastungsbefugnis des Europäischen Parlaments

Von Matthias Rossi, Augsburg*

Ausgehend von der Praxis des Europäischen Parlaments, im Zuge des Entlastungsverfahrens auch den Haushaltsvollzug durch den Rat zu prüfen, untersucht der Beitrag die rechtlichen Grundlagen für ein solches Vorgehen. Er gelangt zu dem Ergebnis, dass nach geltendem Recht allein die Kommission für den Vollzug des Haushalts verantwortlich ist, so dass das Parlament nur ihr die Entlastung verweigern kann. Der Rat hingegen ist nicht Entlastungsadressat, sondern umgekehrt Entlastungsorgan. Eine an den Rat adressierte Entlastungsentscheidung des Europäischen Parlaments ist deshalb unzulässig, jedenfalls aber rechtlich irrelevant. Sofern das Europäische Parlament den Vollzug des Haushalts durch den Rat überprüfen will, muss es entsprechende Informationen von der Kommission erbeten.

I. Einleitung

Auf Empfehlung seines Haushaltskontrollausschusses¹ hat das Europäische Parlament mit Beschluss vom 23.10.2012 dem Rat die Entlastung für den Vollzug des Haushalts im Jahre 2010 verweigert.² Damit setzt sich ein Konflikt fort, der seit mehreren Jahren schwelt. Für das Haushaltsjahr 2007 schob das Parlament die Entlastung des Rates zunächst auf,³ weil dieser sich weigerte, dem Parlament Informationen über den Vollzug seines Verwaltungshaushalts zur Verfügung zu stellen. Erst unter der Vermittlung der Schwedischen Ratspräsidentschaft konnte im November 2009 ein Entlastungsbeschluss des Europäischen Parlaments herbeigeführt werden.⁴ Auch die Entlastung des Rates für das Haushaltsjahr 2008 war von Schwierigkeiten geprägt. Nach umfassenden Verhandlungen erteilte das Europäische Parlament im Mai 2010 zwar dem Rat, nicht aber dem Europäischen Polizei-Kolleg die Entlastung.⁵ Umgekehrt endete das Entlastungsverfahren in Bezug auf das Haushaltsjahr 2009. Hier verschob das Europäische Parlament die Entscheidung über die Entlastung des Rates zunächst unter Verweis auf dessen mangelnde Kooperationsbereitschaft⁶ ebenso wie über die Entlastung des Europäischen Polizei-Kollegs und der Europäischen Arzneimittelagentur. Mit Beschluss vom 25.10.2011

* Prof. Dr. Matthias Rossi hat an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg den Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre inne. Der Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser am 27.9.2012 vor dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments gehalten hat.

1 Vgl. Beschluss vom 26.9.2012, vgl. Bericht vom 2.10.2012, A7-0301/2012.

2 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 23.10.2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2010, Einzelplan II – Rat, COM(2011)0473 – C-0258/2011 – 2011/2203(DEC).

3 Beschluss des EP v. 23.4.2009 (P6_TA(2009)0273).

4 Beschluss des EP v. 25.11.2009 (P7_TA(2009)0085).

5 Beschluss des EP v. 19.5.2010 (P7_TA(2010)0180), Entschließung des EP v. 16.6.2010 (P7_TA-PROV(2010)0219).

6 P7_TA(2011)0196.

wurden das Europäische Polizei-Kolleg und die Europäische Arzneimittelagentur dann schließlich entlastet, nicht hingegen der Rat.⁷

Mangelnde Kooperationsbereitschaft des Rates war auch die wesentliche Begründung des Haushaltskontrollausschusses für seine jüngste Empfehlung.⁸ Die Begründung des Plenums geht über diese leicht trotzig anmutende Erklärung hinaus: Die Bewertung der Haushaltsführung des Rates brächten die Vorrechte des Parlaments, insbesondere bezüglich der Erfüllung einer demokratischen Rechenschaftspflicht gegenüber den Unionsbürgern, zur Geltung, heißt es in dem Beschluss.⁹ Ob dem Parlament solche Vorrechte tatsächlich zustehen, ist indes ausgesprochen fraglich. Eine nüchterne Analyse der rechtlichen Grundlagen zeigt, dass das Parlament sich unter Missachtung der Vertragsbindung Befugnisse anmaßt, die ihm nach dem Willen der Herren der Verträge nicht zustehen. Es riskiert deshalb, ein politisches Machtgeplänkel zu einem ernst zu nehmenden interinstitutionellen Konflikt anwachsen zu lassen, der möglicherweise der EU mehr schaden als dem Europäischen Parlament nutzen wird. Denn die rechtliche Frage, ob das Europäische Parlament de lege lata befugt ist, dem Rat die Entlastung zu seinem Haushaltsvollzug zu erteilen bzw. zu verweigern, ist strikt von der politischen Frage zu trennen, ob es hierzu de lege ferenda befugt sein sollte. Schon nach geltendem Recht muss allerdings der Streit über die Befugnis des Europäischen Parlaments zur Entscheidung über die Entlastung des Rates unterschieden werden von der Frage, welche Informationen das Europäische Parlament als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung der Kommission benötigt und von Rechts wegen erhalten muss. Zuvor jedoch sollen die Entwicklung und die Bedeutung der Entlastungsentscheidung in Erinnerung gerufen werden.

II. Entwicklung und Bedeutung der Entlastungsentscheidung

1. Entwicklung der Entlastungsbefugnis

Die Befugnis zur Erteilung der Entlastung der Kommission für den Vollzug des Haushaltsplans lag nach den Römischen Verträgen ursprünglich beim Rat. Das Parlament wurde über dessen Entlastungsentscheidung lediglich informiert.¹⁰ Insofern gab es zunächst keine unmittelbare demokratische Kontrolle der Finanzen auf europäischer Ebene.¹¹ Allerdings finanzierten sich die Europäischen Gemeinschaften bis 1970 noch aus Beiträgen, die wie alle übrigen Ausgaben der betreffenden Mitgliedstaaten von den nationalen Rechnungshöfen geprüft und im Rahmen der na-

⁷ P7_TA(2011)0450.

⁸ In der englischsprachigen Presseerklärung des Haushaltskontrollausschusses vom 26.9.2012 heißt es: following the Council's complete lack of cooperation with the committee.“.

⁹ Nr. 21 des Beschlusses vom 23.10.2012.

¹⁰ Vgl. Art. 206 Abs. 4 EWGV bzw. Art. 180 Abs. 4 EAGV.

¹¹ So der kritische Befund von D. R. Theato/R. Graf, *Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft*, 1994, S. 107.

tionalen Prüfung des Haushaltsvollzugs politisch bewertet wurden. Die demokratische Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans fand somit – wenn auch erstens nur mittelbar über die Beiträge und zweitens nur bezüglich deren Höhe und nicht deren Art der Verwendung – über die nationalen Parlamente statt.¹²

Diese Kontrolle wurde in dem Augenblick unzulänglich, in dem die Gemeinschaften mit Eigenmitteln ausgestattet wurden, die der Kontrolle der einzelstaatlichen Rechnungshöfe und der demokratischen Überprüfung durch die nationalen Parlamente entzogen waren.¹³ Um diese Lücke zu schließen, wurde im Luxemburger Vertrag von 1970 – auf Vorschlag der französischen Regierung¹⁴ – vereinbart, dass künftig Rat und Versammlung gemeinsam der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans erteilen.¹⁵

Diese Rechtslage währte nur für sieben Jahre. Mit dem Brüsseler Vertrag von 1975,¹⁶ der aufgrund eines langen Ratifikationsverfahrens in den Mitgliedstaaten erst 1977 in Kraft trat, wurde Art. 206b EWGV in das Primärrecht eingefügt, der in seinem ersten Absatz bereits dem heutigen Art. 319 Abs. 1 AEUV entspricht. Seitdem entscheidet das Parlament alleine über die Entlastung der Kommission, während der Rat nur eine Empfehlung abgibt. Die politischen Diskussionen, die zu dieser weitreichenden Befugnis des Europäischen Parlaments führten, lesen sich ausgesprochen spannend,¹⁷ lassen aber letztlich unklar, aus welchem Grund der Rat auf sein Mitentscheidungsrecht verzichtete. So kann nur vermutet werden, dass die Einflussmöglichkeiten einer parlamentarischen ex-post-Kontrolle unterschätzt wurden. Jedenfalls kann bezweifelt werden, dass die Kommission, auf die der Vorschlag zur Übertragung der alleinigen Entlastungsbefugnis auf das Parlament zurückgeht,¹⁸ vorausgesehen hat, dass das vergangenheitsbezogene Kontrollinstrument der Entlastungsbefugnis vom Parlament sehr schnell als zukunftsbezogenes Steuerungsmittel der Haushaltspolitik verwendet werden würde.¹⁹ Der Brüsseler Vertrag selbst hält nur kurz die Erwägungen fest, „dass die vollständige Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften eine Verstärkung der Haushaltsbefugnisse der Versammlung erforderlich macht“ und „dass es aus dem gleichen Grund wichtig ist, die Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans zu verstärken.“

12 Siehe *M. Rossi*, Europäisches Parlament und Haushaltspolitik, 1997, S. 151 ff.

13 *D. R. Theato/R. Graf* (Fn. 11), S. 107.

14 So *E. U. Junker*, Das neue Haushaltrecht der Europäischen Gemeinschaften, JZ 1971, S. 48, 51.

15 Vgl. dazu *G. Isaac*, La rénovation des institutions financières des communautés européennes depuis 1970, RTDE 1977, S. 775 ff.; *D. Strasser*, Die Finanzen Europas, 7. Aufl. 1991, S. 302.

16 Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften vom 22.7.1975, ABI. EG Nr. L 359/1.

17 Vgl. etwa die Sitzungsdokumente 501/74 vom 18.2.1975; 166/75 vom 9.7.1975 und 167/75 vom 9.7.1975 sowie zuvor schon die Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments, ABI. Nr. C 62/29 vom 4.7.1973; ABI. Nr. C 62/30 vom 4.7.1973; ABI. Nr. C 62/19 vom 5.10.; vgl. auch die Dokumentation des Europäischen Parlaments, „Die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments. Die Ratifizierungsdebatten.“, 1971; sowie die Zusammenfassung bei *G. Isaac* (Fn. 15), S. 736 ff.

18 KOM (73) 1000 vom 6. Juni 1973.

19 Vgl. *D. Strasser* (Fn. 15), S. 306: „Es (Das Parlament) verwendet also die Verträge zu Zwecken, die deren Väter nie beabsichtigt hatten. Man darf schon etwas überrascht sein, dass die Kommission das zugelassen hat.“

Der Maastricht-Vertrag ließ die Entlastungsbefugnis des Parlaments unangetastet, räumte ihm umgekehrt aber noch weitere Informationsbefugnisse ein, die freilich weitgehend nur die zwischenzeitliche Praxis kodifizierten. Zum einen muss die Kommission dem Parlament nunmehr zu jedem Zeitpunkt alle notwendigen Informationen vorlegen, so dass die parlamentarische Kontrolle seitdem nicht nur auf eine ex-post-Kontrolle im Entlastungsverfahren beschränkt, sondern um Aspekte einer begleitenden Haushaltskontrolle erweitert ist. Verstärkt wird dieser Wandel von einer retrospektiven Kontrolle zu einer prospektiven Steuerung der Haushaltsumsetzung durch einen Bedeutungszuwachs der Bemerkungen, die das Parlament in seinen Entlastungsbeschlüssen äußern kann. Denn die Kommission ist nunmehr erstens verpflichtet, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um den Bemerkungen des Parlaments (sowie den Erläuterungen des Rates) nachzukommen, und sie muss dem Parlament zweitens über diese Maßnahmen Bericht erstatten. Diese nunmehr in Art. 319 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV niedergelegten Vorgaben gelten nach wie vor.

2. Bedeutung der Entlastungsentscheidung

Die Entlastung durch das Europäische Parlament schließt die externe Kontrolle der Haushaltungsführung durch den Europäischen Rechnungshof und mit ihr zugleich den Haushaltskreislauf in der Europäischen Union ab. Sie ist besonderer Ausdruck der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Europäischen Kommission.²⁰ Ihr kommt eine doppelte Funktion zu:

In rechnerischer Hinsicht bestätigt sie die „Ordnungs-, Recht- und Zweckmäßigkeit“²¹ der Haushaltsrechnung des jeweiligen Haushaltsjahres und stellt zudem die Basis für die Rechnungsabschlüsse der Folgejahre dar.²² In Bezug auf diese rechnerische Funktion kommt dem Entlastungsbeschluss des Parlaments insofern Rechtswirkung zu, als er zunächst die Konten abschließt und deshalb keine weiteren Haushaltsoperationen für dieses Jahr gebucht oder Rechnungen geändert werden dürfen.²³ Außerdem begründet er die Vermutung für eine ordnungsgemäße Haushaltungsführung der Kommission und der anderen beteiligten Organe.

Daneben weist die Entlastung eine bedeutende politische Funktion auf, indem mit ihr die Haushaltungsführung der Kommission beurteilt wird.²⁴ Hierbei hat das Europäische Parlament einen „Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum“.²⁵ Durch die Entlastung wird die Kommission von ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Parlament für das betreffende Haushaltsjahr freigestellt.²⁶ Rechtsfolgen

20 C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 319 AEUV, Rn. 1.

21 C. Kannengießer, Die Entlastung im Haushaltrecht der Europäischen Gemeinschaft, DÖV 1995, S. 55, 56.

22 M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2011, Art. 319 AEUV, Rn. 3.

23 H.M., vgl. R. Bieber, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 276, Rn. 17; differenzierend C. Kannengießer (Fn. 21), S. 55, 58; M. Rossi (Fn. 12), S. 163.

24 M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 319 AEUV, Rn. 3.

25 C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 319 AEUV, Rn. 1.

26 C. Kannengießer (Fn. 21), S. 55, 56.

werden insofern aber nicht bewirkt. Insbesondere kann die Verweigerung einer Entlastung schon wegen abweichender Verfahrensregelungen nicht in ein Misstrauensvotum nach Art. 234 AEUV umgedeutet werden,²⁷ zumal sich die politische Missbilligung nur auf die Haushaltswirtschaft in einem begrenzten Zeitraum und nicht auf die gesamte Tätigkeit der Kommission bezieht.²⁸ Vielmehr ist der Entlastungsbeschluss insofern allein von politischer Bedeutung, die freilich weitreichend sein und bis zum geschlossenen Rücktritt der Kommission führen kann. Insofern kann die politische Signifikanz des Entlastungsbeschlusses gegenüber der rechnerischen Funktion durchaus überwiegen.²⁹

Die besondere, gerade auch die politische Bedeutung der Entlastungsentscheidung bzw. ihrer Verweigerung gegenüber der Kommission ist unbestritten. Das Parlament nutzte das Instrument in der Vergangenheit häufiger, um seine durch die Direktwahlen seit 1979 gestiegene Bedeutung zu demonstrieren und seinen Einfluss auf das Haushaltsgebaren der Kommission zu steigern. So verschob es die Entlastung der Kommission für die Haushaltsjahre 1980, 1982 und 1985³⁰ und verweigerte sie letztlich gar für das Haushaltsjahr 1982,³¹ was freilich letztlich ohne Folgen blieb.³² Folgenreich war dagegen die Verweigerung der Entlastung für das Haushaltsjahr 1996,³³ die zunächst nur wegen zahlreicher „Unregelmäßigkeiten“ verschoben wurde³⁴ und später zum Rücktritt der gesamten Kommission unter dem Präsidenten Santer führte.

III. Entlastungsbefugnis gegenüber dem Rat?

Doch der aktuelle Streit betrifft nicht das Verhältnis zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission, sondern das Verhältnis zwischen dem Parlament und dem Rat. Denn seit 2002 erteilt das Parlament neben der Kommission auch den

27 H.M., vgl. *J. Inghebam*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 5. Aufl. 2010, Art. 319 AEUV, Rn. 3; *M. Niedobitek*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 319 AEUV, Rn. 18; *W. Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 6, 2011, Kapitel 9, § 2, Rn. 1660; *M. Rossi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 319 AEUV, Rn. 10; wohl auch *J. Schoo*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 319 AEUV, Rn. 19; kein Misstrauensvotum „de iure“, aber „de facto“: *C. Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 319 AEUV, Rn. 3; *S. Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 47. EL 2012, Art. 319 AEUV, Rn. 8.

28 *C. Kannengießer* (Fn. 21), S. 55, 59.

29 *C. Kannengießer* (Fn. 21), S. 55, 56.

30 Entschließungen des EP v. 20.4.1982, ABI. EG 1982 Nr. C 125/28; v. 10.4.1984, ABI. EG 1984 Nr. C 127/36; v. 7.4.1987, ABI. EG 1987 Nr. C 125/45.

31 Beschluss des EP v. 14.11.1984, ABI. EG 1984 Nr. C 337/23.

32 Die Kommission unter dem Präsidenten Gaston Thorn blieb im Amt. Das Parlament verzichtete auf einen Misstrauensantrag, weil die Amtszeit der Kommission ohnehin nur noch zwei Monate betrug (so *D. R. Theato/R. Graf* (Fn. 11), S. 133) bzw. weil sich die nach Art. 144 EWGV a.F. erforderliche qualifizierte Mehrheit nicht finden ließ (so *D. Strasser* (Fn. 15), S. 307). Vier Monate später wurde die Kommission unter Jaques Delors dann für das Haushaltsjahr 1982 entlastet.

33 Beschluss des EP v. 17.12.1998, ABI. EG 1998 Nr. C 98/194.

34 Entschließung des EP v. 15.3.1998, ABI. EG 1998 Nr. C 138/43; siehe hierzu: *F. Fugmann*, Haushaltsentlastung 1996, oder: Wer hat den Schwarzen Peter?, EuZW 1999, S. 65.

anderen Organen und Agenturen – sowie im Übrigen sich selbst³⁵ – Entlastung für den Vollzug des jeweiligen Haushalts, ohne sich dabei auf eine explizite Rechtsgrundlage stützen zu können.

1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen

Im Primärrecht wird die Entlastung von Art. 319 AEUV geregelt. In dessen Absatz 1 Satz 1 heißt es schlicht: „Auf Empfehlung des Rates erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans.“ Wiederholt wird diese Vorschrift durch Art. 164 der jüngst novellierten Haushaltssordnung.³⁶ Diese auf der Grundlage des Art. 322 AEUV neu erlassene, an den Vertrag von Lissabon angepasste Haushaltssordnung³⁷ entspricht hinsichtlich des Entlastungsverfahrens der alten Haushaltssordnung, auf die auch der aktuelle Beschluss des Parlaments noch gestützt ist. Die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltungsführung vom 14.6.2006³⁸ enthält keine Regelungen über die Entlastung und das Entlastungsverfahren, so dass eine Bestimmung der Rechtsnatur der Vereinbarung und ihrer Wirkungen an dieser Stelle nicht vorgenommen werden muss.³⁹ Auch der Entwurf einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung vom 3.3.2010 verhält sich nicht zur Entlastung und ihrem Verfahren.⁴⁰ Hingegen ist das Verfahren innerhalb des Parlaments in dessen Geschäftsordnung ausgestaltet,⁴¹ die als bloßes Binnenrecht die primärrechtlichen Vorgaben freilich nicht zu derogieren vermag. Insofern begründet Art. 77 GO-EP, der Verfahren zur Entlastung „anderer Organe und Einrichtungen“ der Europäischen Union betrifft, keine entsprechende Befugnis des Europäischen Parlaments, sondern bringt nur dessen Selbstverständnis zum Ausdruck, das sich freilich an den „verfassungsrechtlichen“ Vorgaben des primären Rechts messen lassen muss.

³⁵ Blomeyer/Sanz, How do national parliaments supervise and control their own budgets? Practice and experience from selected Member States, S. 21; Juristischer Dienst/Europäisches Parlament, Legal Opinion v. 20.9.2011, SJ-0522/11, S. 9.

³⁶ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über die Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltspol der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABL. EU Nr. L 298/1 vom 26.10.2012.

³⁷ Zur Pflicht zum Erlass einer neuen, auf den Vertrag von Lissabon abgestimmten Haushaltssordnung vgl. M. Rossi, in: Dauses (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 31. Aufl. 2012, A III, Rn. 87.

³⁸ ABl. EU Nr. C 139/1 vom 14.6.2006.

³⁹ Zum durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Art. 295 AEUV vgl. V. Epping, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 295 AEUV, Rn. 3; sowie C. Calliess, in: ders./Ruffert (Fn. 20), Art. 13 EUV Rn. 25 ff. Allgemein zur Rechtsqualität von Interorganvereinbarungen schon T. Läufke, Die Organe der EG – Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt, 1990, S. 261 ff.

⁴⁰ KOM (2010) 73 endgültig.

⁴¹ Vgl. Art. 76 i.V.m. Anlage VI GO-EP v. 7.7.2010.

2. Parlament und Rat als Entlastungsorgane

Diese primärrechtlichen Vorgaben sind indes so eindeutig, dass nicht nur in rechtlich-politischer Hinsicht fraglich erscheint, wie es zu der Praxis des Parlaments kommen konnte, sondern vor allem in rechtlich-methodischer Hinsicht zweifelhaft ist, ob das Primärrecht überhaupt einen Spielraum für eine über den Wortlaut hinausgehende Auslegung lässt.

Denn aus dem Wortlaut des Art. 319 Abs. 1 AEUV („Auf Empfehlung des Rates erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans.“) geht klar hervor, dass nur die Kommission Adressat der Entlastungsentscheidung ist, während Rat und Parlament zusammen als Entlastungsorgane fungieren. In der Kommentarliteratur, selbst in den umfangreichen Werken, wird denn auch ganz überwiegend gar nicht darüber nachgedacht, dass es neben der Kommission andere Entlastungsadressaten geben könnte.⁴² Und wo die Praxis des Parlaments, neben der Kommission auch die anderen Organe zu entlasten, zur Kenntnis genommen wird, wird darauf hingewiesen, dass diese separaten Entlastungsentscheidungen jedenfalls keine Rechtsfolgen nach sich ziehen können.⁴³

Zwar bestimmt Art. 319 Abs. 1 AEUV nur positiv den Entlastungsadressaten, ohne negativ sämtliche andere Entlastungsadressaten auszuschließen. Doch dies ist lexicisch weder nötig noch möglich. Aus der bloßen Nennung eines einzelnen Adressaten kann nicht auf die Zulässigkeit weiterer Adressaten geschlossen werden. Vielmehr gilt auch für die Gründungsverträge der Europäischen Union, dass eine ergänzende Auslegung einer vertraglichen Bestimmung eine Regelungslücke voraussetzt. Eine solche kann bei Art. 319 Abs. 1 AEUV nicht festgestellt werden. Im Einklang mit der Verantwortlichkeit der Kommission nach Art. 317 Abs. 1 AEUV bestimmt Art. 319 Abs. 1 AEUV sie zur Adressatin der Entlastungsentscheidung. Neben ihr muss der Rat schon deshalb nicht als möglicher Entlastungsadressat explizit ausgeschlossen werden, weil er gerade umgekehrt als Entlastungsorgan in das Entlastungsverfahren eingebunden ist.

Gleichwohl argumentiert etwa das Europäische Parlament, dem Art. 319 Abs. 1 AEUV lasse sich nur entnehmen, dass die Kommission ein, nicht aber, dass sie

⁴² Vgl. C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 319 AEUV, Rn. 2; D.-E. Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 319 AEUV, Rn. 1; S. Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 27), Art. 319 AEUV, Rn. 4; J. Schoo, in: Schwarze (Fn. 27), Art. 319 AEUV, Rn. 6; W. Frenz (Fn. 27), Kapitel 9, § 2, Rn. 1658.

⁴³ M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 319, Rn. 4; M. Niedobitek, in: Streinz (Fn. 27), Art. 319 AEUV, Rn. 8. Auch in der französischsprachigen Literatur, der man eine Nähe zur französischen Rechtsskultur mit ihrer Tendenz zu einer gelockerten Verfassungsbindung und zu einem gewissen Primat der Politik unterstellen mag, wird die Entlastungsbefugnis des Parlaments allein auf die Kommission bezogen: Das aktuelle Werk von C. Delon-Desmoulin, *Droit budgétaire de l'Union européenne*, 2011, stellt zwar auf S. 229 fest, dass das Parlament als primärer Adressat der Berichte des Rechnungshofes seine Haushaltstätigkeiten gegenüber der Kommission und dem Rat behaupten könne, geht im Folgenden (mit den primärrechtlichen Vorschriften) aber nur von einer Entlastung der Kommission aus. Auch N.-J. Brehon, *Le budget de l'Europe*, 1997, geht davon aus, dass dem Parlament nur gegenüber der Kommission ein Entlastungsrecht zusteht (S. 38). Mit Blick auf die Informationsgrundlage des Europäischen Parlaments erörtert er das Problem, dass die Kommission keinen Einfluss auf den Rat nehme, so dass er auch hier von einer alleinigen Entlastungsbefugnis gegenüber der Kommission ausgeht (S. 45).

einriger Entlastungsbefugnis sei.⁴⁴ Die Vorschrift sei insofern nicht klar und eindeutig, sondern erstens auslegungsfähig und zweitens mittels einer dynamischen Auslegung so zu interpretieren, dass sich die parlamentarische Entlastungsbefugnis auch gegenüber dem Rat entfalte.

a) *Ausführung des Haushaltsplans durch Kommission, Mitgliedstaaten und Organe*

Ausgangspunkt für diese Überlegung ist der Umstand, dass die Kommission nach Art. 317 Abs. 1 AEUV und Art. 55 Abs. 1 HO zwar die parlamentarische Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans trägt, diesen aber bezogen auf sein finanzielles Volumen nur zu ca. 20% selbst unmittelbar vollzieht. Der ganz überwiegende Teil des Haushaltsplans wird dagegen von den mitgliedstaatlichen Behörden ausgeführt, die deshalb sowohl von Art. 317 Abs. 1 AEUV als auch von Art. 53 Abs. 2 HO zur Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet werden.⁴⁵ Und schließlich führen die anderen Organe der EU, darunter auch der Rat, die sie betreffenden Einzelpläne⁴⁶ selbst aus. In Anerkennung ihrer primärrechtlich nicht explizit verankerten, gleichwohl aber vorausgesetzten Organisationshoheit bestimmt Art. 55 Abs. 1 HO insofern, dass die Kommission den anderen Organen die erforderlichen Befugnisse zur Ausführung ihrer Einzelpläne zuerkennt.

An diese Befugnis knüpft der Kontrollwunsch des Europäischen Parlaments an. Zwar hat es die Mitgliedstaaten noch nicht ins Visier genommen, doch die anderen Organe und insbesondere die Agenturen sind in sein Blickfeld geraten, seit einige von ihnen Aufgaben im Bereich der 2. und 3. Säule im Sinne der Säulentheorie⁴⁷ übernommen haben⁴⁸ und damit weitgehend dem intergouvernementalen Teil der EU zuzurechnen waren, in dem das Parlament im Vergleich zum „vergemeinschafteten“ Teil der ersten Säule sehr viel weniger Befugnisse hatte. Mit dem Vertrag von Lissabon sind diese Unterschiede freilich weitgehend entfallen, und auch zuvor schon unterfielen die Ausgaben in diesen Politikbereichen ganz überwiegend dem Haushalt der EU.⁴⁹ Doch das Parlament scheint Gefallen daran gefunden zu haben, den anderen Organen und den Agenturen in jeweils separaten Beschlüssen die Entlastung zu erteilen, ihre Verweigerung anzudrohen oder auszusprechen. Es erlaubt

44 Juristischer Dienst/Europäisches Parlament (Fn. 35), S. 13; C. Antpöhler, in: Europäisches Parlament, Workshop Discharge of the Council's Budget, PE 490.664, S. 73, 84.

45 Art. 58 Abs. 1 lit. b) der neuen HO spricht insoweit von „geteilter Mittelverwaltung.“.

46 Bereits primärrechtlich hält Art. 316 Abs. 3 AEUV fest, dass die Ausgaben des Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates, der Kommission sowie des Gerichtshofs in gesonderten Teilen des Haushaltsplans aufgeführt werden.

47 Kritisch dazu M. Rossi, Entwicklung und Struktur der Europäischen Union, ZJS 2010, S. 49 ff.

48 Etwa die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) mit Sitz in Brüssel, das Institut der EU für Sicherheitsstudien (ISS) mit Sitz in Paris, das Satellitenzentrum der EU (EUSC) mit Sitz in Torrejon de Ardoz oder die Einheit für justizielle Zusammenarbeit der EU (Eurojust) mit Sitz in Den Haag, das Europäische Polizei-Kolleg (CEPOL) mit Sitz in Bramshill und das Europäische Polizeiamt (Europol) mit Sitz in Den Haag.

49 Vgl. Art. 28 bzw. Art. 41 EUV a.F.

sich auf diese Art eine Differenzierung im allerletzten Wort und verspricht sich davon wohl Einfluss auf die künftige Mittelverwendung.

Dass sich das Parlament dabei primär auf die anderen Organe und speziell auf den Rat und nicht etwa auf den mitgliedstaatlichen Vollzug konzentriert, mag insoweit verwundern, als die Ausführung durch die Organe bezogen auf den Gesamthaushalt kaum ins Gewicht fällt. Im Haushaltsjahr 2012 etwa belief sich der Einzelplan für den Rat auf ca. 534 Mio. Euro, was hinsichtlich der Zahlungsermächtigungen einem Anteil von 0,41% am Gesamtvolume des Haushaltsplans in Höhe von knapp 130 Mrd. Euro betrug.⁵⁰ Wenn die Norm schon offen für weitere Entlastungsadressaten interpretiert wird, dann läge es aus der Perspektive einer effektiven ex-post Kontrolle sehr viel näher, die Mitgliedstaaten ins Visier zu nehmen, die für den weitaus größten Teil des Vollzugs des europäischen Haushalts verantwortlich sind. Freilich offenbarte sich dann die Absurdität der weiten Auslegung vollends, denn welche rechtlichen, welche politischen Folgen sollte es denn haben, wenn das Parlament einem Mitgliedstaat die Entlastung verweigerte. Insofern wird deutlich, dass es dem Parlament wohl weniger um eine besonders effektive Kontrolle des Haushaltsvollzugs als vielmehr um die prinzipielle parlamentarische Priorität in einer politisch-institutionellen Auseinandersetzung mit dem Rat geht.

b) Kongruenz zwischen Alleinverantwortung und Entlastungsadressat

Doch der Rat ist dem Parlament nicht verantwortlich, auch nicht in Bezug auf den Haushaltsvollzug. Vielmehr geht das Primärrecht vom Prinzip der Alleinverantwortung der Kommission aus. Die Kommission ist nach außen ganz alleine für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich, wie allgemein schon Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV, spezieller Art. 317 Abs. 1 AEUV und noch deutlicher Art. 53 Abs. 1 HO zum Ausdruck bringen. Sie alleine ist Verantwortungsadressat des Europäischen Parlaments, sie alleine muss sich für Unregelmäßigkeiten im Vollzug des Haushaltsplans rechtfertigen, auch wenn diese möglicherweise dem Vollzug durch die Mitgliedstaaten, durch die anderen Organe oder durch die Agenturen zurechnen sind.

Dieses Prinzip der Alleinverantwortung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans ist nicht nur geltendes Primärrecht, sondern zugleich sachlich begründet. Es wahrt die Kompetenzverteilung zwischen der Aufstellung des Haushaltsplans durch das Parlament und den Rat einerseits und seinem Vollzug durch die Kommission andererseits und spiegelt damit die institutionelle Gewaltenteilung zwischen den Organen wider, die nicht nur legitimatorisch, sondern vor allem auch funktional begründet ist. Die Unterscheidung zwischen einer differenzierten Zuweisung von Verantwortung im Binnenbereich und ihrer gemeinsamen Wahrnehmung nach außen prägt insoweit das Interorganverhältnis mehr, als dass sie unter

50 Im Haushaltspunkt 2010 machten die dem Rat bewilligten Mittel für Zahlungen 0,42%, die Mittel für Verpflichtungen 0,43% des Gesamtvolumens des Haushalts aus.

Berufung auf ein vermeintliches „Institutionelles Gleichgewicht“ nivelliert werden kann.⁵¹ Schließlich trägt das Prinzip der Alleinverantwortung zur politischen Stabilität der Union bei, indem es rechtliche wie vor allem politische Konsequenzen nur an schwerere Verstöße gegen das Haushaltsrecht knüpft, wohingegen es kleinere Verstöße dem organinternen Klärungs- und Abhilfeprozess überlässt.

Das Prinzip der parlamentarischen Alleinverantwortung der Kommission wird nicht dadurch durchbrochen, dass die Kommission nach Art. 55 Abs. 1 HO den anderen Organen die erforderlichen Befugnisse zur Ausführung der sie betreffenden Einzelpläne zuerkennt. Erstens nämlich zeichnet die Norm nur die Verwaltungsautonomie der Organe nach, die ihnen kraft Organstatus schon primärrechtlich zu kommt.⁵² Und zweitens lässt der Wortlaut deutlich erkennen, dass die in Art. 317 Abs. 1 AEUV und Art. 53 Abs. 1 HO bestimmte Alleinverantwortlichkeit im Außenverhältnis unangetastet bleiben soll. Zwar wird vereinzelt vertreten, die Kommission gebe mit den Befugnissen auch die Letztverantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans ab.⁵³ Doch nach der herrschenden Meinung ändert die Beteiligung der anderen Organe am Haushaltsvollzug nichts an der Letztverantwortung der Kommission.⁵⁴ Belegt wird dies durch die Formulierung, nach der „die Kommission“ den anderen Organen die Befugnis zur Ausführung der sie betreffenden Einzelpläne zuerkennt. Dieser Wortlaut erscheint paradox, denn die Norm ist ausweislich ihres verbindlichen Wortlauts nicht als Ermächtigung ausgestaltet, sondern begründet die Befugnis der Organe unmittelbar, ohne dass es einer Entscheidung der Kommission bedarf. Insoweit hätte die Norm auch passivisch formuliert werden können: „Den anderen Organen wird die Befugnis zur Ausführung der sie betreffenden Einzelpläne zuerkannt.“ Dass gleichwohl eine Entscheidung der Kommission in der als Verordnung erlassenen Haushaltsoordnung fingiert wird, betont, dass die Befugnisse der einzelnen Organe nur von der Kommission abgeleitet werden, und unterstreicht somit deren Alleinverantwortung gegenüber dem Parlament.

Freilich bewirkt die Norm, dass die Kommission an Einfluss auf die Mittelverwendung durch die Organe verliert. Doch diese Wirkung ist gerade die Intention der Vorschrift, die insoweit – es sei erneut hervorgehoben – die Organisationshoheit, die Verwaltungsautonomie der Organe nachzeichnet. Wenn das Parlament den von der Kommission nicht mehr steuerbaren Spielraum der Organe zum Anlass nimmt,

51 Sehr treffend entzaubern R. Bieber/A. Epiney/M. Haag, *Die Europäische Union*, 9. Aufl. 2011, § 4, Rn. 16, die Argumentationsfigur des institutionellen Gleichgewichts als Leerformel bzw. als verfassungspolitisches Desiderat.

52 Weniger grundsätzlich J. Kokott, in: Streinz (Fn. 27), Art. 335 AEUV, Rn. 18, „Art. 335 S. 3 AEUV (...) kodifiziert die bisherige Praxis im Rahmen der EG, wonach der Grundsatz der Alleinvertretung immer dann aufgebrochen wurde, wenn und soweit besondere Selbstverwaltungsangelegenheiten der einzelnen Unionsorgane betroffen sind. Dies ist namentlich im Bereich der Fiskalgeschäfte nach Art. 317 III AEUV iVm Art. 50 der HO der Fall.“; zum Selbstverwaltungsrecht der Unionsorgane siehe R. Streinz, in: ders. (Fn. 27), Art. 13 EUV, Rn. 29; M. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 27), Art. 13 EUV, Rn. 67 ff.; EuGH, Urteil v. 10.2.1983, Rs. 230/81 (Luxemburg/Parlament), Slg. 1983, 255, Rn. 37 ff.

53 J. Schoo, in: Schwarze (Fn. 27), Art. 274 EGV, Rn. 13.

54 M. Niedobitek, in: Streinz (Fn. 27), Art. 317 AEUV, Rn. 21; S. Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 27), Art. 276 EGV, Rn. 3.

um eine unmittelbare parlamentarische Kontrolle zu postulieren, missachtet es insofern selbst diese Verwaltungsautonomie. Seine gegenteilige Auffassung, dass umgekehrt die Alleinverantwortung der Kommission gegenüber dem Parlament der Organisationshoheit des Rates widerspreche,⁵⁵ kann nicht überzeugen. Denn dass die Kommission gegenüber dem Parlament den Vollzug des Einzelplans durch den Rat zu verantworten hat, lässt die Organisationshoheit des Rates unberührt.

Allenfalls wird – mittelbar – eine Informationspflicht des Rates gegenüber der Kommission etabliert, die aber keine Verantwortlichkeit im politischen oder gar im rechtlichen Sinne, sondern nur eine Mitteilungspflicht im technischen Sinne begründet. Anders wäre es, wenn der Rat dem Parlament unmittelbar berichten müsste – dann käme unter Umständen eine parlamentarische Verantwortlichkeit zum Ausdruck, die aber in der Architektur des institutionellen Rahmens der EU nicht angelegt ist und auch nicht angelegt sein kann. Aus diesem Grunde begründet die geltende Haushaltsordnung auch keine Berichtspflichten des Rates an das Parlament. Zwar legen die Art. 165 Abs. 2 und Art. 166 HO den anderen Organen in Konkretisierung des Art. 319 Abs. 2 und 3 AEUV Berichts- und Informationspflichten im Zusammenhang mit der Haushaltsentlastung auf. Doch der Rat wird entsprechend seiner von Art. 319 Abs. 1 AEUV bestimmten Rolle als Entlastungsorgan durch diese Bestimmungen nicht verpflichtet, sondern neben dem Parlament berechtigt. Auch in Bezug auf die anderen Organe folgt aus der Pflicht zur Mitwirkung am Informationsfluss noch keine politische Verantwortung, die einer Entlastung bedürfe. Vielmehr lassen sich die übrigen Organe treffenden Berichtspflichten als bloße interne Verpflichtungen verstehen, die den Informationszugang für das Europäische Parlament erleichtern. So betreffen die Pflichten der anderen Organe spezielle Auskünfte wie Antworten gegenüber dem Rechnungshof (Art. 165 Abs. 2 HO) und Umsetzungen von Bemerkungen des Entlastungsberichts (Art. 166 Abs. 2 HO). Eine umfassende Informationspflicht trifft nach Art. 165 Abs. 3 HO – ebenso wie schon nach Art. 319 Abs. 2 AEUV – nur die Kommission. Das Europäische Parlament kann also von der Kommission jede für die Entlastung relevante Information verlangen, worin wiederum die Letztverantwortlichkeit der Kommission zum Ausdruck kommt.

Nur angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass auch Art. 335 S. 3 AEUV nichts an der Alleinverantwortung der Kommission gegenüber dem Parlament ändert. Diese – immerhin primärrechtliche – Vorschrift bestätigt zwar die Verwaltungsautonomie der einzelnen Organe, die von den Verträgen ansonsten nicht ausdrücklich normiert, sondern schlicht vorausgesetzt wird. Doch Einschränkungen der Alleinverantwortung der Kommission bzw. gar die Begründung einer je eigenen parlamentarischen Verantwortung der anderen Organe lassen sich aus dieser Vorschrift nicht ableiten. Schon die systematische Stellung im Siebten Teil, der „Allgemeine

⁵⁵ So aber der Beschluss des Europäischen Parlaments v. 10.05.11, P7 TA(2011)0197, Punkt D 2; ebenso: *F. Chaltiel Terral*, in: Europäisches Parlament, Workshop Discharge of the Council's Budget, PE 490.664, S. 11, 22.

und Schlussbestimmungen“ umfasst und somit außerhalb des Sechsten Teils über die „Institutionellen Bestimmungen und Finanzvorschriften“ steht, indiziert, dass die Vorschrift weder das allgemeine noch das haushaltsrechtliche Verhältnis zwischen den Organen beeinflusst. Stärker noch ergibt sich dies letztlich aber aus dem Inhalt: Die Vorschrift regelt die Vertretungsbefugnis der Organe im Außenverhältnis zu den Mitgliedstaaten, die nach Art. 335 S. 2 AEUV grundsätzlich bei der Kommission und nach Art. 335 S. 3 AEUV nur ausnahmsweise bei den jeweiligen Organen liegt. Die Vorschrift stellt insoweit sicher, dass etwa das Europäische Parlament, selbstverständlich aber auch der Rat, Verträge hinsichtlich der Gebäude- und Personalbewirtschaftung direkt mit den Mitgliedstaaten – mit Frankreich und Belgien insbesondere – schließen können, ohne dass die Kommission zwischengeschaltet werden müsste.⁵⁶ Auf diese Aussage beschränkt sich Art. 335 S. 3 AEUV, ohne die parlamentarische Alleinverantwortung der Kommission für den Vollzug der Einzelpläne durch Parlament und Rat zu modifizieren oder auch nur zu tangieren.

Auch Aspekte der Effektivität und Effizienz der Haushaltsführung können das geltende Primärrecht nicht ändern.⁵⁷

Denn im Ergebnis sprechen – mindestens – drei Argumente gegen eine Letztverantwortlichkeit der anderen Organe sowie möglicherweise gar der Mitgliedstaaten für die Ausführung des Haushalts. Erstens ist nicht erkennbar, inwieweit die Haushaltsführung dadurch effizienter werden soll, dass die einzelnen Organe und die Mitgliedstaaten nicht nur mittelbar, sondern unmittelbar dem Parlament verantwortlich sind. Zweitens ist durchaus fraglich, ob dem Parlament nicht die Kontrolle des Haushaltsvollzuges dadurch erschwert würde, dass es sich mit mehreren Entlastungsadressaten auseinandersetzen müsste. Drittens und vor allem aber reduziert diese Perspektive die parlamentarische Verantwortlichkeit auf Fragen des wirksamen Haushaltsvollzugs und ignoriert, negiert vielleicht gar den viel entscheidenderen Aspekt, dass eine politische Verantwortlichkeit auch eine entsprechende politische Abhängigkeit voraussetzt. Diese bestehen nun aber weder zwischen dem Rat und dem Parlament und erst recht nicht zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament.

Das Prinzip der Alleinverantwortung wird vom Parlament nicht nur dadurch negiert, dass es unterschiedliche Entlastungsbeschlüsse für die einzelnen Organe fasst, sondern schon dadurch, dass es überhaupt Differenzierungen in der Entlastung vornimmt. Dem Prinzip der Alleinverantwortung der Kommission entspricht es, dass das Parlament der Kommission nur entweder die Entlastung erteilen oder sie aber verweigern kann. Für differenzierende Zwischentöne ist im Tenor des Entlastungsbeschlusses kein Raum. Vielmehr steht hierfür das Instrument der Bemerkungen zur Verfügung, das dem Europäischen Parlament im Übrigen sehr viel mehr Einfluss sichert, weil es nicht nur wie die Verweigerung der Entlastung retrospektiv ein Urteil

56 M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 335 AEUV, Rn. 6.

57 So aber F. Chaltiel Terral (Fn. 55), S. 11, 22.

über die Vergangenheit fällt, sondern die Kommission gemäß Art. 319 Abs. 3 AEUV prospektiv zu Maßnahmen in der Zukunft verpflichtet.

c) Anpassung der Entlastungsbefugnis an veränderte Verhältnisse?

Entgegen der hier dargelegten Rechtsauffassung, nach der Art. 319 Abs. 1 AEUV in Bezug auf die Adressaten der Entlastungsentscheidung überhaupt nicht auslegungsfähig ist, vertritt etwa der Juristische Dienst des Europäischen Parlaments die Auffassung, Art. 319 Abs. 1 AEUV sei einer dynamischen Auslegung zugänglich – die Bestimmung sei auslegungsfähig und zudem aus mehreren Gründen dahingehend auszulegen, dass das Parlament auch gegenüber dem Rat über die Entlastung seines Verwaltungshaushalts entscheiden dürfte.⁵⁸

Ausgangspunkt der Überlegungen des Parlaments scheint zu sein, dass es keine Bereiche des Haushaltsvollzugs geben dürfe, die nicht einer parlamentarischen Kontrolle unterstehen. Unabhängig davon, wie groß bzw. klein das Volumen des Einzelplans des Rates gemessen an dem Gesamtvolume des Haushalts der EU auch sein mag, beansprucht das Parlament deshalb das Recht, das Ausgabengebaren des Rates zu prüfen und in einem separaten Entlastungsbeschluss zu bewerten. Bemüht werden insofern historische und teleologische Argumente, die auf eine gebotene Kontrolle sämtlicher Ausgaben durch Parlament und Öffentlichkeit abstellen.

Ausgehend von einer – vermeintlichen – Auslegungsfähigkeit wird einer dynamischen Auslegung das Wort geredet, nach der die Bestimmung an die veränderten institutionellen Voraussetzungen angepasst werden müsse, jedenfalls aber dürfe. Denn seit dem Inkrafttreten des Brüsseler Vertrags im Jahre 1977 habe die institutionelle Struktur der Union erhebliche Veränderungen erfahren. Zum einen habe sich die Rolle des Europäischen Parlaments stark verändert. Zum anderen seien die Exekutivaufgaben des Rates in den letzten Jahrzehnten stetig angewachsen, was das Bedürfnis nach einer demokratischen Kontrolle verstärkt habe. Da der Haushalt des Rates auch die Ausgaben des Europäischen Rates umfasse, müsse auch dessen Entwicklung Rechnung getragen werden. Gerade innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik übten der Rat und der Europäische Rat Exekutivaufgaben aus. Gleiches gelte für den Rat in Bezug auf die Wirtschafts- und Währungsunion. Demnach sei eine dynamische Auslegung des Art. 319 AEUV angebracht, die für ein Entlastungsrecht des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat spreche.⁵⁹ Diese Überlegung mag politisch überzeugend sein, rechtlich ist sie es nicht. Zutreffend ist allein der Befund, dass das Parlament im Laufe der europäischen Integration an Bedeutung gewonnen hat – es wird seit 1979 durch die Direktwahlen unmittelbar demokratisch legitimiert und hat zunächst durch die Einheitliche Europäische Akte, später vor allem durch den Vertrag von Maastricht, daneben aber auch durch den Vertrag von Amsterdam seine Legislativbefugnisse kontinuierlich

58 Juristischer Dienst/Europäisches Parlament (Fn. 35), S. 11, 13.

59 C. Antpöhler (Fn. 44), S. 73, 83 f.

ausweiten können. Nicht zuletzt hat der Vertrag von Lissabon die Befugnisse des Parlaments noch einmal ausgedehnt: Das Mitentscheidungsverfahren ist zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren avanciert, in dem das Parlament – zusammen mit dem Rat! – grundsätzlich über die Legislativakte entscheidet; bei internationalen Abkommen und in der Handelspolitik ist nun grundsätzlich die Zustimmung des Parlaments erforderlich, und auch hinsichtlich der Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten sowie in den Verfahren zur Änderung der Verträge hat das Parlament an Einfluss gewonnen.

Doch die Forderung, der Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments müsse zu einer Erstreckung seiner Entlastungsbefugnis auf die anderen Organe führen, ist rechtlich nicht begründet. Sie übersieht, dass das Entlastungsverfahren durchaus dem veränderten institutionellen Rahmen angepasst wurde, insbesondere durch die Vertragsänderungen von 1975 und im Zuge des Maastricht-Vertrags im Jahr 1993. Wenn das Primärrecht über diese Änderungen hinaus keine Modifikationen an den Bestimmungen zu den Entlastungen vorgenommen hat, dann fehlt es an einer Lücke, die mittels Auslegung geschlossen werden könnte, noch dazu in so einem sensiblen Bereich wie dem des interinstitutionellen Verhältnisses, das mit der Zuständigkeitszugeleich eine Machtverteilung zwischen den Organen der EU betrifft.

Hervorzuheben ist insbesondere, dass der Vertrag von Maastricht – wie skizziert – Änderungen im Entlastungsverfahren bewirkt hat, ohne an dem Entlastungssatz zu rütteln. Insofern verfängt das Argument, die Bestimmung des Art. 319 Abs. 1 AEUV gehe auf das institutionelle Verhältnis von 1977 zurück und trage der 1979 eingeführten Direktwahl des Parlaments somit keine Rechnung, nicht. Denn anlässlich der Änderungen des Haushaltsrechts sowie gerade auch des Entlastungsrechts hätte dies bei der Vertragsrevision durch den Vertrag von Maastricht berücksichtigt werden können – wenn es denn dem Willen der Vertragspartner entsprochen hätte.

Gleichermaßen gilt verstärkt für den Vertrag von Lissabon. Denn der Vertrag von Lissabon hat die Haushaltbefugnisse zwischen Parlament, Rat und Kommission neu gewichtet. Die neuen Haushaltbefugnisse müssen hier nicht im Einzelnen bewertet werden.⁶⁰ Entscheidend ist in diesem Kontext allein, dass eine umfangreiche Neujustierung der Befugnisse vorgenommen wurde, die selbstverständlich auch die zwischenzeitliche Veränderung des institutionellen Gleichgewichts berücksichtigt. Wenn dabei gleichwohl am Entlastungsverfahren und am Entlastungssatz nichts verändert wurde, dann ist es unzulässig, an dem Willen der Vertragsparteien vorbei eine Erweiterung der Vorschrift des Art. 319 Abs. 1 AEUV durch Auslegung vorzunehmen. Dies gilt einmal mehr, weil die Nennung der Kommission als (alleinigem) Entlastungssatz durch den Vertrag von Lissabon sachlich noch plausibler erscheint als vorher. Denn nicht nur, dass diese Vorschrift einerseits mit der Verantwortung der Kommission für den Haushaltsvollzug nach Art. 317 Abs. 1

60 Vgl. zusammenfassend M. Rossi, in: Dauseis (Fn. 37), A. III., Rn. 192 ff.

AEUV und andererseits auch mit der Möglichkeit des Parlaments korrespondiert, der Kommission nach Art. 234 AEUV das Misstrauen auszusprechen. Vielmehr hat das Parlament nach Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV nunmehr auch das Recht, den Präsidenten der Kommission zu wählen. Insofern kommt hier die parlamentarische Verantwortung der Kommission deutlich zum Ausdruck, während es eine solche Verantwortung des Rates nicht gibt und auch nicht geben kann.

Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass aus der Veränderung des institutionellen Verhältnisses nicht die Befugnis abgeleitet werden kann, Art. 319 Abs. 1 AEUV über den sich im Wortlaut eindeutig spiegelnden Willen der Vertragsparteien hinaus auszudehnen. Die Gegenauffassung übersieht, dass die Verteilung der Haushaltsbefugnisse ganz maßgeblich die Architektur des institutionellen Rahmens bestimmt und nicht umgekehrt von dieser determiniert wird. Jede andere Interpretation würde eine Argumentationsspirale auslösen, die den institutionellen Rahmen vollständig vom Willen der Mitgliedstaaten löste, den diese in den Verträgen zum Ausdruck gebracht haben.

d) Unmittelbare parlamentarische Verantwortlichkeit des Rates?

Als Argument für die Notwendigkeit der Erstreckung des parlamentarischen Entlastungsrechts auf den Rat wird weiterhin angeführt, das Ausgabeverhalten des Rates müsse durch eine unmittelbare demokratische Institution kontrolliert werden.⁶¹ Dieses Argument ist jedoch sowohl hinsichtlich seines Befunds als vor allem auch hinsichtlich seiner Forderung zu widerlegen.

Unzutreffend ist der Befund, soweit er davon ausgeht, dass überhaupt keine Kontrolle des Ausgabeverhaltens des Rates durch „eine unmittelbare demokratische Institution“ erfolge. Richtig ist allein, dass keine *unmittelbare* Kontrolle durch eine solche Institution stattfindet – weder durch das Europäische Parlament noch durch die jeweiligen nationalen Parlamente. Gleichwohl ist der Haushaltsvollzug durch den Rat *mittelbar* in mehrerer Hinsicht parlamentarisch determiniert: Prospektiv erfolgt eine parlamentarische Steuerung schon durch die Bindung an den konkreten Haushaltsplan, der vom Parlament und dem Rat im Verfahren nach Art. 314 AEUV festgelegt wird. Bekräftigt und verstärkt wird diese Bindung durch die abstrakten Haushaltsgrundsätze, die teils im AEUV, teils in der Haushaltordnung festgehalten sind.⁶² Zudem findet retrospektiv eine mittelbare parlamentarische Kontrolle dadurch statt, dass auch der Rat der nachträglichen externen Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof unterliegt, der seine Berichte nach Art. 287 Abs. 2 AEUV gerade auch dem Parlament vorlegt. Zudem muss sich die Kommission nach Art. 317 Abs. 1 AEUV für die Ausführung des gesamten Haushalts, also auch für den Vollzug des Einzelplans durch den Rat, gegenüber dem Parlament verantworten. Schließlich ist es nicht ausgeschlossen, dass das Haushaltsgebaren des Rates

61 Juristischer Dienst/Europäisches Parlament (Fn. 35), S. 15.

62 Vgl. M. Rossi, in: Dauseis (Fn. 37), A III, Rn. 136 ff.

auch für ein nationales Parlament von Interesse ist, wenngleich hier in der Tat ein Problem der Zurechnung des Handelns des gesamten Rates auf einen bestimmten Mitgliedstaat im Raum steht. Doch auch insofern darf nicht einseitig auf die parlamentarische Kontrolle rekurriert, sondern muss das gesamte Kontrollsyste einbezogen werden, das – nicht zuletzt etwa durch die Zusammenarbeit der Rechnungshöfe nach Maßgabe des Art. 287 Abs. 3 S. 3 AEUV – ein hinreichendes Kontrollniveau sicherstellt.

Nur aus der Selbstwahrnehmung des Parlaments, nicht hingegen aus der Perspektive des vertraglichen Verfassungsrechts heraus verständlich ist darüber hinaus die Forderung, der Rat müsse sich für den Vollzug seines Einzelplans unmittelbar dem Parlament gegenüber verantworten. Eine solche unmittelbare Verantwortung des Rates gegenüber dem Parlament ist in den Verträgen nicht vorgesehen und entspricht auch nicht dem institutionellen Verhältnis.

Schon bei abstrakter Betrachtung wird übersehen, dass Parlament und Rat nebeneinander stehen, um dem Handeln der EU demokratische Legitimation zu vermitteln. Dies ergibt sich deutlich aus der Ausgestaltung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie durch Art. 10 EUV. Während Abs. 1 diesen ebenso konkret wie konkretisierungsbedürftig benennt, formuliert Abs. 2 die beiden Legitimationsstränge, über die die beiden zu legitimierenden Rechtsetzungsorgane mit den Legitimationssubjekten verbunden sind: Das Europäische Parlament wird unmittelbar demokratisch legitimiert durch die Bürgerinnen und Bürger, der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union werden mittelbar demokratisch legitimiert durch die in ihnen vertreten Staats- und Regierungschefs bzw. die jeweiligen Regierungsvertreter.⁶³

Diesbezüglich sei in Erinnerung gerufen, dass die demokratische Legitimation der Europäischen Union respektive der Europäischen Gemeinschaften ursprünglich ganz überwiegend über den Rat erfolgte. Dies war insofern konsequent, als nur dieser verbindliche Rechtsetzungskompetenzen innehatte. Erst mit der zunehmenden Befugniserweiterung des Europäischen Parlaments wuchs auch die Notwendigkeit seiner stärkeren demokratischen Legitimation. Die Einführung der Direktwahlen des Europäischen Parlaments und sein ständiger Zuwachs an Einflussmöglichkeiten auf die Rechtsetzung und den Haushalt der EU stehen somit in einem wechselseitigen, spiralähnlichen Zusammenspiel: Die Befugniserweiterung des Parlaments verlangt nach einer stärkeren Legitimation, die ihrerseits stärkere Befugnisse verlangt. Vor diesem Hintergrund ist es auch die unter der Flagge des Demokratieprinzips artikulierte Forderung nach weiteren Befugnissen des Europäi-

63 C. Calliess, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, ZG 2010, S. 1, 5; F. Baach, Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union, 2008, S. 6.

schen Parlaments, die die Europäische Union in die Nähe einer Staatlichkeit führt, die letztlich doch nicht gewollt ist.⁶⁴

Noch unverständlicher erscheint die Forderung nach einer unmittelbaren Kontrolle des Rates durch eine unmittelbar demokratisch legitimierte Institution, durch das Europäische Parlament also, wenn man sich die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Parlament und dem Rat vor Augen führt.

Das Europäische Parlament als Repräsentativorgan der Völker der Europäischen Union vermittelt als einziges Organ unmittelbare demokratische Legitimation und nimmt in der Folge auch klassische parlamentarische Kontrollfunktionen, nicht nur im Rahmen des Haushaltsvollzuges, wahr. Doch diese Kontrollfunktionen sind voll und ganz auf die Kommission bezogen,⁶⁵ nicht hingegen auf den Rat. Nur drei punktuelle Rechte des Parlaments gegenüber dem Rat lassen sich anführen, von denen eines freilich umstritten und ein zweites zudem nur sekundärrechtlich begründet ist.

Umstritten ist, ob das in Art. 226 AEUV gewährleistete Recht des Europäischen Parlaments, nichtständige Untersuchungsausschüsse einzusetzen, nur Handlungen der Kommission oder auch solche des Rates und des Europäischen Rates überprüfen darf.⁶⁶ Nur sekundärrechtlich begründet ist ein allgemeines Fragerecht des Parlaments gegenüber dem Rat. Art. 230 Abs. 3 AEUV bestimmt schlicht, dass „der Europäische Rat und der Rat [...] vom Europäischen Parlament nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Europäischen Rates und der Geschäftsordnung des Rates gehört [werden].“ Indes präzisieren nicht die Geschäftsordnungen des Europäischen Rates oder die des Rates, sondern die des Europäischen Parlaments diese Vorschrift zu einem generellen Anfragerecht auch gegenüber dem Rat. In Umsetzung einer Interinstitutionellen Vereinbarung betrifft Art. 115 GO-EP die Voraussetzungen, unter denen das Parlament Anfragen an Kommission und Rat richten dürfen.⁶⁷ Mag der Rat dieses Recht wegen der Interinstitutionellen Vereinbarung auch für sich als verbindlich empfinden, ist es gleichwohl nicht geeignet, die primärrechtlich bestimmte Architektur des institutionellen Verhältnisses zu modifizieren. Insofern ist vielmehr zu beachten, dass der Rat weder in seiner Zusammensetzung noch in sonst einer Weise vom Europäischen Parlament abhängt, sondern seine demokratische Legitimation ganz bewusst nicht vom Europäischen Parlament, sondern über die Regierungen der Mitgliedstaaten bezieht. Ihnen sowie den Parlamenten der Mitgliedstaaten ist der Rat dem Gedanken der demokratischen Legitimation nach un-

64 Wörtlich schon *M. Rossi*, Interparlamentarische Demokratie? Zur Einbindung der nationalen Parlamente in die Rechtssetzung der Europäischen Union, in: Kloepfer (Hrsg.), Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, Gedächtnisschrift für T. Brandner, 2011, S. 47, 48.

65 Vgl. *A. Ott*, Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission – Eine Bestandsaufnahme nach dem Rücktritt der Kommission und dem In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages, ZEuS 1999, S. 231 ff.

66 Restriktiv *P. M. Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 193 EGV, Rn. 7 ff., offener *S. Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 27), Art. 226 AEUV, Rn. 11.

67 *S. Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 27), 47. EL 2012, Art. 226 AEUV, Rn. 12; knapp auch *W. Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 230 AEUV, Rn. 4; *V. Epping*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 230 AEUV, Rn. 5.

mittelbar verantwortlich, nicht aber dem Europäischen Parlament.⁶⁸ Das Primärrecht, das in Art. 230 AEUV ein Fragerecht des Parlaments nur gegenüber der Europäischen Kommission ausdrücklich erwähnt, spiegelt diese Zusammenhänge wider.

Das einzige primärrechtlich verankerte Fragerecht des Parlaments gegenüber dem Rat sieht Art. 36 Abs. 2 EUV in Fragen der GASP vor. Doch dieses kann weder für sich genommen noch zusammen mit einer weiten Auslegung des Untersuchungsrechts nach Art. 226 AEUV oder der sekundärrechtlichen Konkretisierung des Art. 230 Abs. 3 AEUV eine generelle Verantwortlichkeit des Rates gegenüber dem Parlament begründen, die dann die Interpretation des Art. 319 Abs. 1 AEUV zu determinieren geeignet wäre. Die einzelnen Fragerechte des Parlaments gegenüber dem Rat statuieren keine generelle Verantwortlichkeit des Rates gegenüber dem Parlament, sondern sind als Ausnahmeverordnungen zu charakterisieren.

Eine Entlastungsbefugnis des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat kann somit nicht durch ein unbestimmtes institutionelles Gleichgewicht der Organe begründet werden,⁶⁹ sondern würde umgekehrt das vertraglich fixierte Interorganverhältnis ins Wanken bringen.

e) Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit

Gleiches gilt im Ergebnis für das Argument, nur eine separate Entlastungsentscheidung des Parlaments gegenüber dem Rat trage der Verantwortlichkeit des Rates gegenüber der Öffentlichkeit hinreichend Rechnung.

Zunächst ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass das allgemeine Transparenzprinzip, das nach Art. 15 AEUV das gesamte Handeln der Europäischen Union bestimmen soll, zu allgemein ist, um die speziellen Vorschriften des Haushaltungsrechts, namentlich die Spezialvorschrift des Art. 319 Abs. 1 AEUV, in ihrem Inhalt zu modifizieren.

Hebt man den Streit auf eine höhere Abstraktionsebene, wird zudem ein weiteres Argument gegen die Einbeziehung des Rates in den Adressatenkreis der parlamentarischen Entlastungsentscheidung deutlich. Denn bei einer separaten Entlastung des Rates werden Entlastungsorgane und Entlastungsadressat nicht mehr getrennt. Vielmehr wird der Rat bei einer getrennten Entlastung auf beiden Seiten tätig, was einer objektiven und transparenten Prüfung abträglich ist. Denn Verantwortung ist strukturell gekennzeichnet von einem Verantwortungsträger, der für einen bestimmten Verantwortungsgegenstand gegenüber einem Verantwortungsadressaten Verantwortung innehält. Fallen beide durch eine Kongruenz von Kontrolleur und Kontrollierten zusammen, ist keine wirksame Kontrolle gewährleistet.

68 P. M. Huber, in: Streinz (Fn. 27.), Art. 230 AEUV, Rn. 8; W. Kaufmann-Bühler, in: Lenz/Borchardt (Fn. 27.), Art. 230 AEUV, Rn. 3.

69 Zum (fehlenden) Aussagegehalt der Argumentationsfigur „Institutionelles Gleichgewicht“ vgl. schon oben Fn. 51.

Ungeachtet dieser abstrakt-theoretischen Betrachtung führte eine Verantwortung des Rates gegenüber dem Parlament in der politischen Realität sicherlich nur dazu, dass sich umgekehrt auch der Rat bei seiner empfehlenden Entlastungsentscheidung verstärkt auf das Ausgabeverhalten des Europäischen Parlaments konzentrieren würde. Der eigentliche Entlastungs- und Kontrolladressat, die Kommission, geriete dann womöglich aus der Schusslinie.

Art. 319 Abs. 1 AEUV wiederum stellt eine transparente Kontrolle durch eine Entlastung (nur) der Kommission sicher. Dass dabei der gesamte Haushaltsvollzug umfassend Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle ist bzw. sein kann, wird erstens durch die Verantwortlichkeit der Kommission für die gesamte Ausführung des Haushaltsplans sowie durch die in Art. 319 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV normierten Informationspflichten sichergestellt. Eine umfassende Informationspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament stellen Art. 319 Abs. 2 AEUV und Art. 165 Abs. 3 HO nur für die Kommission auf, gehen hiermit also von einer Identität von Informationspflichtigem und Entlastungsadressaten aus. Eine Erstreckung der Entlastungsadressaten auf den Rat führt zu dessen Verantwortlichkeit nach außen, die nach der Konzeption des Art. 317 Abs. 1 AEUV doch allein bei der Kommission liegt. Entscheidend ist demnach die Transparenz bei der Kontrolle der Kommission, die durch das geltende Entlastungsverfahren nach Art. 319 AEUV auch ausreichend gewährleistet ist.

3. Folgen einer Entlastungsverweigerung gegenüber dem Rat

Steht dem Europäischen Parlament nicht das Recht zu, dem Rat die Entlastung für die Ausführung seines Haushalts zu verweigern, bleibt ein gleichwohl gefasster entsprechender Beschluss in jedem Fall ohne rechtlichen Wirkungen für den Rat, zeitigt aber möglicherweise Konsequenzen für das Parlament sowie für die EU.

a) Folgenlos für den Rat, folgenreich für das Recht

Schon in Bezug auf die politische Kontrollfunktion gegenüber der Kommission muss betont werden, dass die Verweigerung der Entlastung keine rechtlichen Folgen nach sich zieht, sondern lediglich politisch als Misstrauenskundgabe des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission angesehen werden kann.⁷⁰

Davon ausgehend kann eine Verweigerung der Entlastung des Rates selbst bei unterstellter Zulässigkeit erst recht keine rechtlichen Folgen nach sich ziehen. Auch politische (und d.h. nicht immer vorhersehbare) Konsequenzen sind kaum vorstellbar. Denn da der Rat nicht durch das Europäische Parlament legitimiert ist, rüttelt der durch eine verweigerte Entlastung faktisch geäußerte Vertrauensentzug auch nicht an der politischen Legitimität des Rates. Es ist nicht davon auszugehen, dass

⁷⁰ C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 319 AEUV, Rn. 3; M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 319 AEUV, Rn. 10; M. Niedobitek, in: Streinz (Fn. 27), Art. 319 AEUV, Rn. 18.

eine verweigerte Entlastung des Rates einen solchen politischen Druck erzeugt, dass 27 mitgliedstaatliche Regierungen zurücktreten, was im Übrigen aus Sicht politischer Stabilität und Kontinuität auch nicht wünschenswert wäre. Aber auch unabhängig von der ultimatischen politischen Konsequenz des Rücktritts führt die institutionelle Unabhängigkeit von Rat und Parlament dazu, dass das Parlament gegenüber dem Rat viel weniger politischen Druck ausüben kann als gegenüber der Kommission. Dasselbe gilt für den Europäischen Rat und dessen Präsidenten, der nach Art. 15 Abs. 5 EUV vom Europäischen Rat gewählt wird. Im Grunde verdeutlichen diese Aspekte der Konsequenzen einer Verweigerung nur einmal mehr, dass eine effektive Haushaltskontrolle nur durch eine Entlastung der Kommission möglich ist und diese auch aus Sicht der politischen Wirkung einer Verweigerung der einzige richtige Entlastungsadressat ist.

Umgekehrt dürfen die Folgen einer Entlastungsverweigerung gegenüber dem Rat für das Parlament nicht unterschätzt werden. Denn es setzt sich über die Vertragsbindung nach Art. 13 Abs. 2 EUV hinweg, was der Rat mit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV insofern geltend machen könnte, als die rechtlichen Folgen eines separaten Entlastungsbeschlusses im Streit stehen. Ein solches institutionelles Machtgeplänkel kann sich für die Europäische Union zu einer „Verfassungskrise“ ausweiten, denn auf dem Spiel steht in der Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union nicht zuletzt die (Be-)Achtung der Verträge durch das Parlament, mithin die Bindungswirkung des Rechts, um die es in Zeiten der Euro-Krise ohnehin schlecht bestellt ist.

b) Möglichkeiten einer differenzierenden Bewertung des Haushaltsvollzugs

Eine solche Verfassungskrise herbeizuführen erscheint dabei überflüssig. Denn nach geltendem Recht steht dem Parlament für eine differenzierende Wertung im Entlastungsbeschluss gegenüber der Kommission das Instrument der Bemerkungen zur Verfügung. Diese Bemerkungen des Parlaments sind mit eigenständigen Rechtsfolgen verbunden, die sich aus Art. 319 Abs. 3 AEUV sowie auch aus Art. 318 Abs. 2 AEUV ergeben. Nach Art. 319 Abs. 3 AEUV muss die Kommission diesen Bemerkungen nachkommen, indem sie alle zweckdienlichen Maßnahmen ergreift. Art. 166 Abs. 1 HO erstreckt diese Rechtspflicht auch auf die Folgemaßnahmen der anderen am Haushaltsvollzug beteiligten Organe. Diese Maßnahmen müssen nach Art. 318 Abs. 2 AEUV im nächsten Evaluierungsbericht geschildert werden. Bei seinen an die Kommission gerichteten Bemerkungen kann das Parlament nach Schwere des festgestellten Mangels differenzieren und dementsprechend zwischen stets zu befolgenden Aufforderungen, grundsätzlich zu befolgenden Empfehlungen und nur zu prüfenden Vorschlägen unterscheiden.⁷¹ Es hat somit ein Mittel an der Hand, mit dem es nicht nur ex-post den Haushaltsvollzug kontrollieren, sondern

71 Einzelheiten bei D. R. Theato/R. Graf (Fn. 11), S. 130 f.

sogar pro futura beeinflussen kann. Auf dieses Instrument sollte sich das Parlament besinnen.

IV. Informationsgrundlage des Europäischen Parlaments

Von der Frage, ob das Parlament dem Rat Entlastung erteilen darf, ist die Frage zu unterscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen es Informationen über den Haushaltsvollzug des Rates erhalten kann. Die Zugänglichkeit von Informationen spielt in dem unter der Federführung des Haushaltskontrollausschusses durchgeführten Entlastungsverfahren eine bedeutende Rolle.⁷² Auch hinsichtlich der Informationsgrundlage ist Art. 319 AEUV die maßgebliche primärrechtliche Grundlage, die ihrerseits inhaltlich auf Informationen nach Art. 318 AEUV sowie nach Art. 287 AEUV Bezug nimmt. Wichtig ist dabei, dass Art. 319 AEUV zwischen der obligatorischen Informationsgrundlage, auf der sowohl die empfehlende Entlastungsentscheidung des Rates wie auch der verbindliche Entlastungsbeschluss des Parlaments ergehen müssen, in Absatz 1 und weiteren, vom Parlament fakultativ anzufordern den Informationen nach Absatz 2 differenziert.

1. Obligatorische Informationsgrundlage

Als obligatorische Informationsgrundlage benennt Art. 319 Abs. 1 AEUV die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht nach Art. 318 AEUV, den Jahresbericht des Rechnungshofes nach Art. 287 Abs. 4 AEUV sowie Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen. Hinzu kommen die Zuverlässigkeitserklärung des Art. 287 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV sowie ggf. Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes.

Für die parlamentarische Entscheidungsfindung sind zunächst die gemäß Art. 318 UAbs. 1 AEUV von der Kommission vorgelegte Haushartsrechnung und die Vermögensübersicht von Relevanz. Daneben wurde durch den Vertrag von Lissabon mit der Vorschrift des Art. 318 UAbs. 2 AEUV aus Gründen der Beschleunigung des Entlastungsverfahrens eine Verpflichtung der Kommission zur Vorlage eines Evaluierungsberichts zu den Finanzen der Union eingeführt,⁷³ welcher sich auf Vorgaben bezieht, die das Europäische Parlament und der Rat im vergangenen Entlastungsverfahren gemacht haben.⁷⁴ Durch diese Informationspflichten verlieren die Entlastungsentscheidungen des Rates und des Parlaments in gewissem Maße ihren retrospektiven Charakter und können – in bestimmten Grenzen – prospektive Steuerungswirkungen auf den Vollzug künftiger Haushalte entfalten.

⁷² Das genaue Verfahren zur Behandlung der Sitzungsdokumente im Entlastungsverfahren ist in Art. 1 Anlage VI GO-EP geregelt.

⁷³ C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 318 AEUV, Rn. 3; M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 318 AEUV, Rn. 5 f.

⁷⁴ C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 318 AEUV, Rn. 3; M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 22), Art. 318 AEUV, Rn. 6.

Vier Aspekte sind in Bezug auf diese obligatorische Informationsgrundlage hervorzuheben: Erstens ist festzustellen, dass ein großer und wichtiger Teil der obligatorischen Informationen vom Europäischen Rechnungshof stammt. Dies ist insoweit sachgerecht, als der Europäische Rechnungshof kraft seines Sachverstands und wegen seiner Unabhängigkeit Gewähr dafür bietet, den Haushaltsvollzug durch die Kommission, die Organe und die Mitgliedstaaten frei von politischen Interessen sachgerecht aufzuarbeiten. Zweitens sei betont, dass der Rat und das Parlament hinsichtlich dieser obligatorischen Informationen gleichermaßen berechtigt sind, und zwar nicht nur nach Art. 319 Abs. 1 AEUV, sondern auch in Bezug auf die Informationen nach Art. 318 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV. Drittens lässt sich der primärrechtlichen Verankerung der obligatorischen Informationen in Art. 319 Abs. 1 AEUV entnehmen, dass Rat und Parlament nicht nur berechtigt sind, diese Informationen zu erhalten, sondern auch verpflichtet, sie in ihren Entlastungsentscheidungen zu berücksichtigen. Und viertens muss die zeitliche Reihenfolge der Prüfung und mit ihr das Verhältnis der Entlastungsentscheidungen von Parlament und Rat beachtet werden. Das Parlament prüft die Informationen „nach dem Rat“. Aus dieser zeitlichen Abfolge lässt sich zwar nicht etwa eine prioritäre Stellung des Rates herauslesen. Vielmehr entspricht die zeitliche Reihenfolge der Verteilung der Befugnisse im Entlastungsverfahren: Das Parlament soll bei seinem verbindlichen Entlastungsbeschluss in die Lage versetzt werden, die empfehlende Entlastungsentscheidung des Rates zur Kenntnis zu nehmen und zu berücksichtigen. Umgekehrt lässt sich daraus auch keine prioritäre Stellung des Parlaments entnehmen. Vielmehr ist die – empfehlende – Entscheidung des Rates über die Entlastung der Kommission selbstständig und unabhängig von der endgültigen Entscheidung des Parlaments. Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit umfasst nicht nur die (politische) Bewertung, sondern auch bereits die Auswahl der maßgeblichen Informationen. Art. 319 Abs. 1 AEUV hält insofern nur fest, welche Informationen dem Rat und dem Parlament als Mindestgrundlage für ihre jeweiligen Entlastungsentscheidungen zur Verfügung stehen müssen. Wie sie diese Informationen allerdings gewichten, ist diesseits der Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben ihrer politischen Einschätzung überlassen.

2. Fakultative Informationen

Anders verhält es sich hinsichtlich der fakultativen Informationen nach Maßgabe des Art. 319 Abs. 2 AEUV. Sie betreffen allein das Verhältnis zwischen dem Parlament als anspruchsberichtigtes und der Kommission als anspruchsverpflichtetes Organ. Der Rat wird in dieser Vorschrift nicht erwähnt – er ist weder anspruchsberichtig noch anspruchsverpflichtet. Vielmehr ist im Rahmen dieser begleitenden Haushaltskontrolle allein die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder der Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. Diese alleinige Verpflichtung der Kommission

entspricht erneut ihrer alleinigen Verantwortung für die Ausführung des Haushalts nach Maßgabe des Art. 317 Abs. 1 AEUV und korrespondiert insofern auch mit ihrer Eigenschaft als alleiniger Entlastungsadressat gemäß Art. 319 Abs. 1 AEUV. Die Norm begründet ein „umfassendes Auskunftsrecht des Parlaments gegenüber der Kommission“.⁷⁵ Die im Rahmen dieser Auskunftspflicht von der Kommission erstellten Berichte können ebenfalls in das Entlastungsverfahren einfließen.⁷⁶ Konkretisiert werden diese primärrechtlichen Informationspflichten durch die Haushaltssordnung. So bestehen gemäß Art. 150 HO bereits während des Haushaltsvollzuges Informationspflichten der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament, die der Vorbereitung des Entlastungsverfahrens dienen.⁷⁷ Auch die Haushaltssordnung nimmt aber nur die Kommission, nicht etwa den Rat, die anderen Organe, die Agenturen oder die Mitgliedstaaten gegenüber dem Parlament in die Pflicht.

Hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass das Informationsrecht nach Art. 319 Abs. 2 AEUV zwar gegenständlich beschränkt ist. Es ist (nur) gerichtet auf „Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme“. Es normiert mithin nicht eine generelle Auskunftspflicht der Kommission gegenüber dem Parlament, die ihrerseits vielmehr Gegenstand des Art. 230 Abs. 2 AEUV ist, sondern beschränkt sich auf Informationen im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug.

Neben dieser sachlichen Beschränkung lässt sich der Bestimmung aber keine personelle Beschränkung entnehmen. Dass allein die Kommission, nicht aber die anderen Organe sowie die Agenturen, nicht die Mitgliedstaaten und vor allem auch nicht der Rat anspruchsverpflichtet wird, lässt keinen Rückschluss darauf zu, dass die Kommission nur zur Preisgabe von Informationen aus ihrem eigenen Vollzug des Haushaltsplans verpflichtet wird. Vielmehr kommt auch insoweit wieder die zentrale Vorschrift des Art. 317 Abs. 1 AEUV zum Tragen, der der Kommission nach außen die alleinige Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans auferlegt. Sie ist für das Parlament insofern alleiniger Ansprechpartner in Angelegenheiten der Haushaltsausführung. Ihrer Alleinverantwortung nach außen entspricht es aber zugleich, dass sie auf Anfrage des Parlaments sämtliche Informationen über die Haushaltsführung preisgeben muss, auch solche, die aus dem Vollzug des Haushalts durch den Rat resultieren. Diese Informationen muss sie sich ggf. im Innenverhältnis vom Rat erbeten und dann an das Parlament weitergeben.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Auf der Grundlage des geltenden Vertragsrechts hat das Parlament keine Befugnis, dem Rat eine separate Entlastung für seinen Haushaltsvollzug zu erteilen. Hingegen

⁷⁵ M. Rossi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 20), Art. 319 AEUV, Rn. 13.

⁷⁶ C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 319 AEUV, Rn. 2.

⁷⁷ C. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 20), Art. 318 AEUV, Rn. 4; siehe auch Anlage XIV GO-EP- Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission.

hat es durchaus einen Anspruch, Informationen zum Haushaltsvollzug durch den Rat zu erhalten. Dieser Anspruch richtet sich allerdings gegen die Kommission, die dann ihrerseits den Rat um die entsprechenden Informationen ersuchen muss. Doch auch de lege ferenda erscheint die Notwendigkeit zu einer gegenseitigen Kontrolle des Vollzugs des jeweiligen Einzelplans durch Parlament und Rat angesichts ihrer jeweiligen Organautonomie einerseits sowie des geringen Volumens der Einzelpläne andererseits nicht als besonders dringlich. Die Eigenkontrolle sowie die externe Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof sind hier sehr viel wirksamer. Denn sie bergen nicht die Gefahr in sich, einen Streit um die Kontrolle oder gar um die Beeinflussung des Haushaltsvollzugs des jeweils anderen Organs zu einem politischen Pfand werden zu lassen, das andere Auseinandersetzungen beeinflussen kann, möglicherweise gar beeinflussen soll. Insbesondere das Europäische Parlament scheint daran erinnert werden zu müssen, dass es trotz seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation an die Verträge gebunden ist, wie Art. 13 Abs. 2 EUV ausdrücklich festhält. So verständlich, jedenfalls aber nachvollziehbar es sein mag, dass das Parlament beständig und überwiegend erfolgreich versucht, seine Kompetenzen auszuweiten, so wenig genügt der parlamentarische Charakter des Vertretungsorgans der Unionsbürger noch der Hinweis auf die Singularität seiner unmittelbar demokratischen Legitimation, um von dem rechtlichen Rahmen abzuweichen, der durch die Mitgliedstaaten erlassen wurde und nur von ihnen verändert werden kann. „Parlament“ ist in der rechtsstaatlich verfassten und gewaltengeteilten Europäischen Union ebenso wenig Argument wie eine unmittelbar demokratische Legitimation.