

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Christoph Vedder |

Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg [Hrsg.]

Europäisches Unionsrecht

EUV | AEUV | Grundrechte-Charta

Handkommentar

mit den vollständigen Texten
der Protokolle und Erklärungen
und des EAGV

Dr. Dominik Eisenhut, Lehrbeauftragter, Universität der Bundeswehr München | Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M., Université de Fribourg | Prof. Dr. Volker Epping, Universität Hannover | Prof. Dr. Hans-Peter Folz, Seoul National University | Prof. Dr. Ulrich M. Gassner, Universität Augsburg | Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) | Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck | Manuel Indlekofer, LL.M. (Chicago-Kent), Wiss. Mitarb., Universität Augsburg | Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan, Universität der Bundeswehr München | Dr. Stefan Lorenzmeier, LL.M. (Lugd.), University of Strathclyde (Glasgow) | Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg | Prof. Dr. Eckhard Pache, Universität Würzburg | Dr. Szabolcs Petrus, Wiss. Mitarb., Universität Augsburg | Prof. Dr. Michael Rodi, Universität Greifswald | Prof. Dr. Henning Rosenau, Universität Augsburg | Prof. Dr. Matthias Rossi, Universität Augsburg | Klaus Schwichtenberg, Wiss. Mitarb., Universität Augsburg | Prof. Dr. Christoph Vedder, Universität Augsburg



Nomos

facultas.wuv



DIKE

(3) ¹Die Europäische Zentralbank unterbreitet dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sowie auch dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Tätigkeit des ESZB und die Geld- und Währungspolitik im vergangenen und im laufenden Jahr. Der Präsident der Europäischen Zentralbank legt den Bericht dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, das auf dieser Grundlage eine allgemeine Aussprache durchführen kann.

Der Präsident der Europäischen Zentralbank und die anderen Mitglieder des Direktoriums können auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder auf ihre Initiative hin von den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments gehört werden.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 Art. 284 stellt die zentrale Vorschrift über das Verhältnis zwischen der EZB und den anderen Organen der Europäischen Union dar. Die Bedeutung der Regelungen über ein transparentes und offenes Inter-Organ-Verhältnis einschließlich der gegenseitigen Anwesenheitsrechte und -pflichten sowie der Berichtspflichten der EZB gegenüber den anderen Organen folgt aus der äußerst weitgehenden Unabhängigkeit der EZB. Als Gegenstück dazu muss ihr Handeln möglichst transparent sein und zumindest politisch gerechtfertigt werden. Während Art. 282 Abs. 5 und Art. 127 Abs. 4 AEUV die Rechte der EZB zu Anhörungen und Stellungnahmen umschreiben, geht es in Art. 284 in erster Linie um ihre Pflichtenstellung. Ergänzt und punktuell erweitert wird die Bestimmung durch Art. 15 der ESZB-Satzung.

II. Teilnahmerechte, Abs. 1 und 2

- 2 Die Abs. 1 und 2 des Art. 284 sorgen dadurch für Transparenz, dass sie dem Präsidenten des Rates und einem Mitglied der Kommission sowie dem Präsidenten der EZB wechselseitig Teilnahmerechte an den Sitzungen des EZB-Rates bzw. den Tagungen des Rates einräumen.

III. Politische Rechenschaftspflichten der EZB, Abs. 3

- 3 Art. 284 Abs. 3 UA 1 statuiert eine Berichtspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Rat, dem Ministerrat, der Kommission und dem Parlament in Form von Jahresberichten. Ergänzt wird dies gem. Art. 15 Abs. 1 ESZB-Satzung durch eine Pflicht zur Veröffentlichung vierteljährlicher Berichte der EZB über die Tätigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken und wöchentlicher „konsolidierter Ausweise des Europäischen Systems der Zentralbanken“ gem. Art. 15 Abs. 2 ESZB-Satzung.
- 4 Angesichts der schwachen demokratischen Legitimation der EZB und dem Fehlen einer rechtlichen Rechenschaftspflicht ist das Verhältnis zum Europäischen Parlament von besonderer Bedeutung, in dessen Rahmen wenigstens eine politische Rechenschaftspflicht erzeugt werden kann.¹ Das Parlament ist bemüht, die nach Abs. 3 UA 1 S. 2 vorgesehene allgemeine Aussprache über den Jahresbericht der EZB in diesem Sinne zu nutzen.²

Abschnitt 7 Der Rechnungshof

Artikel 285 (ex Artikel 246 EGV) [Rechnungshof]

Der Rechnungshof nimmt die Rechnungsprüfung der Union wahr.

¹Der Rechnungshof besteht aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat. ²Seine Mitglieder üben ihre Aufgaben in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus.

1 So zutreffend Louis, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, CML-Rev. 2004, S. 575, 594 ff.

2 Für eine Übersicht zu den Anfragen des Europäischen Parlaments bei der EZB vgl. Fabian Amtenbrink/Kees van Duin, *The European Central Bank before the European Parliament: theory and practise after 10 years of monetary dialogue*, ELR 2009, 561, 573 ff.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung vereint Regelungen aus Art. 246 und 247 Abs. 1 u. Abs. 4 EGV.

2. **Aufgaben und Zusammensetzung des Rechnungshofs, Unabhängigkeit.** Die Norm umreißt die Grundsätze seiner Aufgaben. Zugleich bestimmt sie die Zusammensetzung des Rechnungshofs und garantiert seinen Mitgliedern die unabhängige Aufgabenausübung.¹

Die Organstellung des Rechnungshofes wird anders als in Art. I-31 EVV nicht gesondert hervorgehoben, sondern ergibt sich aus Art. 13 Abs. 1 EUV. Die Qualifizierung als Organ wirkt sich vor allem auf seine prozessuale Stellung in **Rechtsschutzverfahren** aus. Er ist zur Erhebung der Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV klagebefugt und kann gerichtlichen Verfahren nach Art. 55 der Satzung des EuGH als Streithelfer beitreten. Darüber hinaus kann er unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 3 AEUV Nichtigkeitsklagen erheben und ist passivlegitimiert für Nichtigkeits- und Schadenersatzklagen.² Außerdem haftet er für die von ihm verursachten Schäden nach den Grundsätzen der **außervertraglichen Haftung** gemäß Art. 340 Abs. 2 AEUV.

II. Bedeutung der Norm

1. **Aufgaben.** Hinsichtlich der Aufgaben des Rechnungshofs wird die Norm durch Art. 287 AEUV konkretisiert, der auch Befugnisse und Pflichten des Rechnungshofes festlegt. Darüber hinaus ergeben sich Rechte des Rechnungshofs aus Art. 319 Abs. 3 UA 2 S. 2 AEUV³ und aus Art. 322 Abs. 1 AEUV.⁴

2. **Zusammensetzung.** Konsequenz der von Abs. 3 S. 1 angeordneten Zusammensetzung des Rechnungshofs ist, dass die Zahl seiner Mitglieder mit jeder Erweiterung anzupassen ist. Einzelheiten der Ernennung regelt Art. 286 AEUV.

3. **Unabhängigkeit.** Von besonderer Bedeutung ist Abs. 2 S. 2, der den Mitgliedern des Rechnungshofs volle Unabhängigkeit garantiert, die ihrerseits die Grundlage für die **Autorität des Rechnungshofs** bildet. Die Unabhängigkeitsgarantie entfaltet Wirkungen für die Union und die Mitgliedstaaten auf der einen Seite und für die Mitglieder des Rechnungshofs auf der anderen Seite: Erstere dürfen die Tätigkeit des Rechnungshofs nicht durch Weisungen oder sonstige Maßnahmen beeinflussen, letztere dürfen Weisungen nicht entgegennehmen oder gar anfordern und müssen auch sonst jede Handlung unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist (s. Art. 286 Abs. 3 AEUV). Sie sind allein auf das allgemeine Wohl der Union verpflichtet. Ausgestaltet wird diese Bestimmung durch Art. 286 Abs. 4 AEUV.

Artikel 286 (ex Artikel 247 EGV) [Zusammensetzung, Rechtsstellung]

(1) ¹Zu Mitgliedern des Rechnungshofs sind Persönlichkeiten auszuwählen, die in ihren Staaten Rechnungsprüfungsorganen angehören oder angehört haben oder die für dieses Amt besonders geeignet sind. ²Sie müssen jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten.

(2) ¹Die Mitglieder des Rechnungshofs werden auf sechs Jahre ernannt. ²Der Rat nimmt die gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellte Liste der Mitglieder nach Anhörung des Europäischen Parlaments an. ³Die Wiederernennung der Mitglieder des Rechnungshofs ist zulässig.

¹Sie wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des Rechnungshofs für drei Jahre. ²Wiederwahl ist zulässig.

(3) ¹Die Mitglieder des Rechnungshofs dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. ²Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist.

1 Zum Europäischen Rechnungshof vgl. umfassend Freytag, Der Europäische Rechnungshof. Institution, Funktion und politische Entwicklung, 2004.

2 Vgl. EuG, Rs T-277/97, Ismeri/Rechnungshof, Slg. 1999, II-1825; bestätigt durch EuGH, Rs C-315/99 P, Slg. 2001, I-5281.

3 Entlastungsberichte der Kommission.

4 Anhörungsrechte beim Erlass von Haushaltsvorschriften.

(4) ¹Die Mitglieder des Rechnungshofs dürfen während ihrer Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben. ²Bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit übernehmen sie die feierliche Verpflichtung, während der Ausübung und nach Ablauf ihrer Amtstätigkeit die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen, insbesondere die Pflicht, bei der Annahme gewisser Tätigkeiten oder Vorteile nach Ablauf dieser Tätigkeit ehrenhaft und zurückhaltend zu sein.

(5) Abgesehen von regelmäßigen Neubesetzungen und von Todesfällen endet das Amt eines Mitglieds des Rechnungshofs durch Rücktritt oder durch Amtsenthebung durch den Gerichtshof gemäß Absatz 6.

Für das ausscheidende Mitglied wird für die verbleibende Amtszeit ein Nachfolger ernannt. Außer im Fall der Amtsenthebung bleiben die Mitglieder des Rechnungshofs bis zur Neubesetzung ihres Sitzes im Amt.

(6) Ein Mitglied des Rechnungshofs kann nur dann seines Amtes enthoben oder seiner Ruhegehaltsansprüche oder anderer an ihrer Stelle gewährter Vergünstigungen für verlustig erklärt werden, wenn der Gerichtshof auf Antrag des Rechnungshofs feststellt, dass es nicht mehr die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt oder den sich aus seinem Amt ergebenden Verpflichtungen nicht mehr nachkommt.

(7) ¹Der Rat setzt die Beschäftigungsbedingungen für den Präsidenten und die Mitglieder des Rechnungshofs fest, insbesondere die Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter. ²Er setzt alle sonstigen als Entgelt gezahlten Vergütungen fest.

(8) Die für die Richter des Gerichtshofs der Europäischen Union geltenden Bestimmungen des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union gelten auch für die Mitglieder des Rechnungshofs.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 247 EGV an. Sie korrespondiert mit Art. III-385 EVV.
2. Ernennung und Rechtsstellung der Mitglieder des Rechnungshofs
- 2 In Konkretisierung des Art. 285 Abs. 2 S. 1 AEUV regelt Art. 286 das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofs und normiert zugleich deren Rechtsstellung.

II. Bedeutung der Norm

3. 1. **Kandidaten, Abs. 1.** Abs. 1 stellt bestimmte Anforderungen an die Mitglieder des Rechnungshofs. Um ihre **fachliche Eignung** sicherzustellen, sollen sie in ihren Mitgliedstaaten möglichst Erfahrungen durch eine Tätigkeit bei einem Rechnungsprüfungsorgan gesammelt haben oder für eine solche Tätigkeit zumindest geeignet sein. Auf ihre **persönliche Eignung** zielt das Erfordernis, jede Gewähr für Unabhängigkeit zu bieten. Insofern sind die gleichen Anforderungen zu stellen wie an die Mitglieder der Kommission nach Art. 17 Abs. 3 UA 2 EUV und des Gerichtshofs gemäß Art. 253 Abs. 1, Art. 255 AEUV.
4. 2. **Ernenungsverfahren, Abs. 2.** Im Unterschied zu den Richtern werden die Mitglieder des Rechnungshofs nicht von den Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern in einem entsprechendem Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden **Beschluss des Rates** ernannt. Den Mitgliedstaaten kommt nur ein Vorschlagsrecht, dem Parlament nur ein Anhörungsrecht zu.¹ Die Ernennung ist insofern kein dem primären Unionsrecht zuzuschreibender Rechtsakt der Mitgliedstaaten, sondern ein sekundärrechtlicher Rechtsakt, der der Kontrolle durch den EuGH unterliegt.²
5. 3. **Unabhängigkeit, Abs. 3.** Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs ist weniger als Recht als vielmehr als Pflicht ausgestaltet. Sie dürfen weder von der Union noch von den Mitgliedstaaten und auch nicht von Privaten **Weisungen** einholen oder entgegennehmen. Trotz der praxisnahen Fokussierung auf Regierungen erfasst Abs. 3 alle Organe und Einrichtungen der Union und der Mitgliedstaaten, die insofern unter „andere Stellen“

1 Zur Rolle des Parlaments Schwarze/Lienbacher, Art. 247 EGV Rn 5.

2 Ebenso Streinz/Niedobitek, Art. 247 EGV Rn 5.

zu fassen sind. Das **Unterlassungsgebot** des Abs. 3 S. 2 dient der Wahrung der Autorität des Rechnungshofs und wirkt deshalb auch über die Beendigung der Amtszeit hinaus. Es kann sich insbesondere auch auf Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit beziehen.³

4. Inkompatibilitäten, Abs. 4. Die Mitglieder des Rechnungshofs dürfen während ihrer Tätigkeit **keine andere berufliche Tätigkeit** ausüben. Erwaige bei der Ernennung ausgeübte Berufe sind unverzüglich aufzugeben. Die Inkompatibilität erstreckt sich grundsätzlich auch auf unentgeltliche Berufstätigkeiten. Allerdings wird hier im Einzelfall zu entscheiden sein, ob ein die Autorität des Rechnungshofs schädigendes Verhalten vorliegt oder nicht. Vortrags- und Lehrtätigkeiten scheinen jedenfalls grundsätzlich zulässig.

5. Dauer und Beendigung des Amtes, Abs. 2 u. 5. Die Mitglieder des Rechnungshofs werden nach Abs. 2 UA 1 S. 1 für **sechs Jahre** ernannt. Ihre **Wiederernennung** ist möglich, ohne dass Art. 286 diese Möglichkeit auf eine nochmalige Ernennung und somit auf maximal zwei Amtszeiten beschränkte.

Das Amt endet nach Zeitablauf mit den regelmäßigen Neubesetzungen, durch Todesfall, durch Rücktritt oder durch Amtsenthebung durch den Gerichtshof.

6. Amtsenthebung, Abs. 6. Zur Sicherung ihrer **Unabhängigkeit** können die Mitglieder nur durch den Gerichtshof ihres Amtes enthoben werden. Die Unabhängigkeit wird in besonderer Weise dadurch gesichert, dass nur der Rechnungshof selbst ein entsprechendes Amtsenthebungsverfahren beantragen kann.⁴

7. Beschäftigungsbedingungen, Abs. 7 und 8. Der sehr strengen Inkompatibilitätsregelungen des Abs. 4 korrespondiert ein Anspruch auf angemessene Besoldung und Versorgung, die der Rat nach Abs. 7 festsetzt. Dabei ist es wohl ein redaktionelles Versehen, dass im Satz 1 nicht die Art der Mehrheit festgelegt wird, auf die Satz 2 doch Bezug nimmt. Bei historischer und systematischer Auslegung ist unter Berücksichtigung der Vorläuferregelung des Art. 247 Abs. 8 EGV und vor allem des Art. 16 Abs. 3 EUV davon auszugehen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

In Bezug auf das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen sei hervorgehoben, dass auf jenes der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965,⁵ nicht auf das der Europäischen Union vom 16.12.2004 verwiesen wird.⁶

Artikel 287 (ex Artikel 248 EGV) [Rechnungsprüfung]

(1) ¹Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union. ²Er prüft ebenfalls die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben jeder von der Union geschaffenen Einrichtung oder sonstigen Stelle, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt.

¹Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor, die im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wird. ²Diese Erklärung kann durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Union ergänzt werden.

(2) ¹Der Rechnungshof prüft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. ²Dabei berichtet er insbesondere über alle Fälle von Unregelmäßigkeiten.

Die Prüfung der Einnahmen erfolgt anhand der Feststellungen und der Zahlungen der Einnahmen an die Union.

Die Prüfung der Ausgaben erfolgt anhand der Mittelbindungen und der Zahlungen.

³ Problematisch insofern § 1 Abs. 4 der Durchführungsbestimmungen zur GO-RH, nach der Mitglieder die öffentlich bekannt gegebenen Äußerungen des Rechnungshofs mit Anmerkungen versehen dürfen.

⁴ Vgl. § 4 Abs. 4 GO-RH, ABl. 2010 L 103/1: Erforderlich für die Antragstellung ist ein mit Vier-Fünftel-Mehrheit gefasster Beschluss der übrigen Mitglieder.

⁵ ABl. 1965 C 80/1.

⁶ ABl. 2004 C 310/261.

Diese Prüfungen können vor Abschluss der Rechnung des betreffenden Haushaltsjahrs durchgeführt werden.

(3) ¹Die Prüfung wird anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den anderen Organen der Union, in den Räumlichkeiten der Einrichtungen oder sonstigen Stellen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, sowie der natürlichen und juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, und in den Mitgliedstaaten durchgeführt. ²Die Prüfung in den Mitgliedstaaten erfolgt in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder, wenn diese nicht über die erforderliche Zuständigkeit verfügen, mit den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen. ³Der Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane arbeiten unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen. ⁴Diese Organe oder Dienststellen teilen dem Rechnungshof mit, ob sie an der Prüfung teilzunehmen beabsichtigen.

Die anderen Organe der Union, die Einrichtungen oder sonstigen Stellen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, die natürlichen oder juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane oder, wenn diese nicht über die erforderliche Zuständigkeit verfügen, die zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen übermitteln dem Rechnungshof auf dessen Antrag die für die Erfüllung seiner Aufgabe erforderlichen Unterlagen oder Informationen.

¹Die Rechte des Rechnungshofs auf Zugang zu Informationen der Europäischen Investitionsbank im Zusammenhang mit deren Tätigkeit bei der Verwaltung von Einnahmen und Ausgaben der Union werden in einer Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof, der Bank und der Kommission geregelt. ²Der Rechnungshof hat auch dann Recht auf Zugang zu den Informationen, die für die Prüfung der von der Bank verwalteten Einnahmen und Ausgaben der Union erforderlich sind, wenn eine entsprechende Vereinbarung nicht besteht.

(4) ¹Der Rechnungshof erstattet nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahrs einen Jahresbericht. ²Dieser Bericht wird den anderen Organen der Union vorgelegt und im *Amtsblatt der Europäischen Union* zusammen mit den Antworten dieser Organe auf die Bemerkungen des Rechnungshofs veröffentlicht.

Der Rechnungshof kann ferner jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen, insbesondere in Form von Sonderberichten, und auf Antrag eines der anderen Organe der Union Stellungnahmen abgeben.

¹Er nimmt seine jährlichen Berichte, Sonderberichte oder Stellungnahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder an. ²Er kann jedoch für die Annahme bestimmter Arten von Berichten oder Stellungnahmen nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung Kammern bilden.

Er unterstützt das Europäische Parlament und den Rat bei der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans.

¹Der Rechnungshof gibt sich eine Geschäftsordnung. ²Diese bedarf der Genehmigung des Rates.

1. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 248 EGV an. Sie korrespondiert mit Art. III-384 EVV.
2. Aufgaben und Befugnisse des Rechnungshofs. Die Norm konkretisiert die Aufgaben des Rechnungshofs hinsichtlich Gegenstand, Maßstab und Verfahren der von Art. 285 Abs. 1 AEUV nur allgemein umschriebenen Rechnungsprüfung und verleiht ihm konkrete Befugnisse und Pflichten. Sie erfasst damit nur den Teil der externen Finanzkontrolle in der Union, die durch den Rechnungshof ausgeübt wird, und lässt die vor allem politische Kontrolle durch das Parlament unberührt. Auch die interne Finanzkontrolle durch die haushaltsvollziehenden Organe¹ wird von Art. 287 allenfalls mittelbar tangiert.²

1 Zur internen Prüfung der Organe vgl. Art. 85 f. HO 2002.

2 Zur Finanzkontrolle vgl. Graf, Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft, 1999.

II. Bedeutung der Norm

1. **Prüfungsgegenstand, Abs. 1.** Der Rechnungshof überprüft gemäß Abs. 1 UA 1 S. 1 nicht nur alle im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben der Union, sondern gemäß Abs. 1 UA 1 S. 2 auch die Finanztätigkeiten der von der Union geschaffenen Einrichtungen, selbst wenn diese mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Im Unterschied zu Art. 248 Abs. 1 EGV sind neben Einrichtungen auch noch Stellen genannt, was den umfassenden Prüfungsanspruch des Rechnungshofes unterstreicht. Die unter dem EGV problematischen Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofes in Bezug auf die operativen Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen³ sind mit deren Einbeziehung in die Europäische Union behoben. Die durch den Vorbehalt der Gründungsakte von Abs. 1 UA 1 S. 2 ermöglichten Ausnahmen gelten derzeit für die Europäische Investitionsbank, für die insoweit Abs. 3 UA 3 zu beachten ist,⁴ und die Europäische Zentralbank. Dagegen unterfallen die Tätigkeiten des Europäischen Entwicklungsfonds kraft eines besonderen Abkommens der Mitgliedstaaten der Prüfung des Rechnungshofes.⁵

2. **Prüfungsmaßstab, Abs. 2.** Maßstab der Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof ist sowohl die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben als auch die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Abs. 2. Während die Kontrolle der **Recht- und Ordnungsmäßigkeit** die Rechnungsprüfung im eigentlichen Sinne darstellt, bei der mittels einer Prüfung der Rechnungsunterlagen die haushaltstechnische und buchhalterische Richtigkeit der Finanzvorgänge ebenso bewertet wird wie deren Rechtmäßigkeit, bezieht sich der Maßstab der **Wirtschaftlichkeit** der Haushaltsführung auf die Bewertung der Kosten-Nutzen-Analyse der betreffenden Maßnahmen. Mit diesem Maßstab ist dem Rechnungshof ein beachtlicher politischer Bewertungsspielraum an die Hand gegeben.

3. **Prüfungsverfahren, Abs. 3.** Abs. 3 differenziert zwischen zwei verschiedenen Prüfungsmodalitäten: Die Prüfung anhand der **Rechnungsunterlagen** impliziert die von UA 3 deutlich hervorgehobene Pflicht der Organe, dem Rechnungshof auf seinen Antrag oder auf entsprechende automatisierende Regelungen in der Haushaltsordnung die erforderlichen Unterlagen und Informationen zu übermitteln.

Daneben erlaubt Abs. 3 UA 1 S. 1 auch die Prüfung „an Ort und Stelle“. Bei Prüfungen in den Mitgliedstaaten sind die nationalen Rechnungsprüfungsorgane⁶ rechtzeitig zu informieren und zur Mitwirkung der Kontrolle einzuladen. Eine Mitwirkungspflicht besteht aber aus Abs. 3 UA 1 S. 4 grundsätzlich nicht und wird sich nur ausnahmsweise aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ableiten lassen.

Die Bestimmung ordnet in Konkretisierung des allgemeinen Art. 4 Abs. 3 EUV eine vertrauensvolle Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofes mit den Rechnungsprüfungsorganen der Mitgliedstaaten an, bei der deren jeweilige Unabhängigkeit gemäß Abs. 3 UA 1 S. 3 freilich zu wahren ist. Dies schließt jede Form von Weisungen oder Aufträgen des EuRH an nationale Rechnungshöfe aus, vielmehr ist die Zusammenarbeit auf unabhängigkeitwahrende Kooperation angelegt. Insofern lässt sich der Bestimmung auch keine Pflicht der nationalen Rechnungsprüfungsorgane entnehmen, dem Europäischen Rechnungshof auf dessen Antrag Informationen zu erteilen.⁷ Vielmehr verfügen die nationalen Rechnungsprüfungsorgane zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit sowie auch im Interesse des Grundrechtsschutzes etwaig betroffener Privatpersonen insofern über einen Beurteilungsspielraum.⁸

³ Vgl. GS/Bieber, Art. 248 EGV Rn 9.

⁴ Näher hierzu Streinz/Niedobitek, Art. 248 EGV Rn 17; CR/Rossi, Art. 266 EGV Rn 14.

⁵ Art. 33 Abs. 2 des Internen Abkommens über die Finanzierung und Verwaltung der Gemeinschaftshilfen im Rahmen des 4. AKP-EWG-Abkommens, ABl. 1998 L 156/108.

⁶ Erfasst werden auch dezentrale Prüfungsorgane, in Bundesstaaten auch die Rechnungshöfe der Länder.

⁷ A.A. noch GS/Bieber, Art. 248 EGV Rn 22.

⁸ Vgl. für Deutschland Beschluss der Konferenz der Rechnungshöfe von Bund und Ländern, abgedruckt in Heuer/Engels/Eibelshäuser (Hg.), Haushaltsrecht, Loseblatt, Teil VIII/2.1.

- 8 In zeitlicher Hinsicht muss der Rechnungshof nicht den Rechnungsabschluss des jeweiligen Haushaltsjahres abwarten, sondern kann nach Abs. 2 UA 4 schon während des laufenden Haushaltsjahres mit den Prüfungen beginnen.
- 9 4. **Handlungsformen, Abs. 4.** Der Rechnungshof artikuliert gemäß Abs. 4 seine Prüfungsergebnisse in obligatorischen Jahresberichten sowie in fakultativen Bemerkungen in Form von selbstinitiierten Sonderberichten und von anderen Organen beantragten Stellungnahmen. Hinzu tritt die nach Abs. 1 UA 2 im Amtsblatt zu veröffentlichende Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung, die zusammen mit dem Jahresbericht im Entlastungsverfahren nach Art. 319 Abs. 1 zu berücksichtigen ist. Über all diese Berichte entscheidet der Rechnungshof mit der absoluten Mehrheit. Die Entscheidungsfindung anderer Beschlüsse kann durch die Geschäftsordnung abweichend geregelt werden.⁹ Die Jahresberichte werden nach Abs. 4 UA 1 nicht nur den anderen Organen vorgelegt, sondern auch im Amtsblatt der EU publiziert. Vor diesem Hintergrund zeugt die in Art. 7 des Protokolls Nr. 1¹⁰ niedergelegte Pflicht, die Jahresberichte zugleich auch den nationalen Parlamenten zu übersenden, eher von dem politischen Willen zur Einbindung der nationalen Parlamente als von einer Beseitigung eines sonst entstehenden Informationsdefizits.
- 10 5. **Geschäftsordnungsautonomie, Abs. 4 UA 5.** Die Befugnis des Rechnungshofs zum Erlass einer Geschäftsordnung folgt schon aus seinem Organstatus, wird aber von Abs. 4 UA 5 noch einmal ausdrücklich betont. Allerdings bedarf die zu erlassende Geschäftsordnung der mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 16 Abs. 3 EUV beschlossenen Genehmigung des Rates.

Kapitel 2

Rechtsakte der Union, Annahmeverfahren und sonstige Vorschriften

Abschnitt 1

Die Rechtsakte der Union

Artikel 288 (ex-Artikel 249 EGV) [Die Rechtsakte der Union]

Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

¹Die Verordnung hat allgemeine Geltung. ²Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

¹Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. ²Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang.....	1	d) Verschlechterungsverbot.....	28
II. Typologie der Rechtsakte,		e) Effet utile, Norm-Vorbehalt.....	29
Abs. 1.....	10	f) Sperrwirkung.....	30
1. Verordnung, Abs. 2.....	15	g) Richtlinienkonforme Auslegung.....	31
2. Richtlinie, Abs. 3.....	20	h) Unmittelbare Wirkung, Drittwirkung.....	33
a) Zu erreichendes Ziel, Wahl der Form und der Mittel..	22	i) Staatshaftung der Mitgliedstaaten für nicht richtlinienkonforme Umsetzung.....	37
b) Umsetzungsverpflichtung.....	23		
c) Umsetzungsfrist.....	27		

⁹ Vgl. Art. 25 GO-RH, ABl. 2010 L 103/1.

¹⁰ ABl. 2008 C 115/201.