

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Christoph Vedder

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

Europäischer Verfassungsvertrag

Dr. Jochen Beutel, Universität Frankfurt (Oder) | **Prof. Dr. Volker Epping**, Universität Hannover | **PD Dr. Hans-Peter Folz**, Universität Augsburg | **Prof. Dr. Ulrich Gassner**, Universität Augsburg | **Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg**, Universität Frankfurt (Oder) | **Prof. Dr. jur., Dr. rer. pol., Dr. phil. Waldemar Hummer**, Universität Innsbruck | **Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan**, Universität der Bundeswehr München | **Dr. Bernhard Kretschmer**, Universität Bielefeld | **Dr. Stefan Lorenzmeier**, LL.M., Universität Augsburg | **Prof. Dr. jur., Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff**, Universität Heidelberg | **Prof. Dr. Eckhard Pache**, Universität Würzburg | **Prof. Dr. Michael Rodi**, Universität Greifswald | **PD Dr. Matthias Rossi**, Humboldt-Universität zu Berlin | **PD Dr. Jutta Stender-Vorwachs**, Universität Hannover | **Prof. Dr. Christoph Vedder**, Universität Augsburg



Nomos



Helbing Lichtenhahn Verlag

die Entscheidung mit der Nichtigkeitsklage angefochten ist. Diesbezüglicher Rechtsschutz ist über Art. III-401 UA 4 zu erlangen. Auch scheidet eine Prüfung am Maßstab des nationalen Verfassungsrechts aus, würde doch ansonsten in die Zuständigkeit der Gemeinschaft eingegriffen und die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (Art. I-5 Abs. 2) verletzt.³

- 5 Nach Erteilung der Klausel wird die für die Vollstreckung nach innerstaatlichem Recht zuständige Behörde von der die Vollstreckung betreibenden Partei unmittelbar befasst. Zuständige Behörden bzw. Vollstreckungsorgane i. S. des Art. III-401 UA 3 sind in Deutschland das Vollstreckungsgericht (§ 753 ZPO) und der Gerichtsvollzieher (§ 764 ZPO), die sich im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit und entsprechend des für ihr Handeln maßgeblichen nationalen Zivilprozessrechts um die Durchsetzung des Titels bemühen.
- 6 Die Zuständigkeiten beim **Vollstreckungsrechtsschutz** sind zwischen dem Gerichtshof der EU i.S. des Art. I-29 Abs. 1 und den Gerichten der Mitgliedstaaten geteilt: Richtet sich der Einwand des Schuldners gegen den Vollstreckungstitel, stellt die Aussetzung der Zwangsvollstreckung einen Eingriff in eine Unionsmaßnahme dar, weshalb der EuGH das Gericht oder die Fachgerichte zuständig sind (Art. III-401 UA 4 S. 1⁴). Richtet sich der Vollstreckungsschutz gegen die Ordnungsgemäßheit der Vollstreckungsmaßnahmen („Vollstreckungsbestimmungen“, s. Rn 7), ist Zielrichtung des Rechtsbehelfs der staatliche Akt, für den die mitgliedstaatlichen Gerichte zuständig sind (Art. III-401 UA 4 S. 2). Im deutschen Recht kommen insofern die Erinnerung (§ 766 ZPO), die sofortige Beschwerde (§ 793 ZPO) und die Drittwiderspruchsklage (§ 771 ZPO) in Betracht.
- 7 Art. III-401 UA 4 wurde gegenüber der Vorgängervorschrift des Art. 256 UA 4 S. 2 EGV im (nicht nur deutschen⁵) Wortlaut geändert, jedoch offensichtlich ohne den Willen, die Vorschrift inhaltlich zu ändern: Nach der geänderten Fassung sollen die einzelstaatlichen Rechtsprechungsorgane nunmehr die Ordnungsmäßigkeit der „Vollstreckungsbestimmungen“ und nicht länger die der „Vollstreckungsmaßnahmen“ prüfen. Systematik und Sinn sprechen aber dafür, dass nach wie vor die Vollstreckungsmaßnahmen gemeint sind.

Kapitel II Finanzvorschriften

Abschnitt 1 Der mehrjährige Finanzrahmen

Artikel III-402 [Mehrjähriger Finanzrahmen]

- (1) Der mehrjährige Finanzrahmen wird nach Artikel I-55 für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt.
- (2) In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union.
- (3) Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen.
- (4) Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens kein Europäisches Gesetz zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen

3 BVerfG, WM 1987, 772; Schwarze/Schoo, Art. 256 Rn 11.

4 IVm Art. 83 ff. VerfO EuGH.

5 Geändert wurde auch die französische (aus „mesures d'exécution“ wurde „dispositions d'exécution“) und die italienische (aus „provvedimenti esecutivi“ wurde „disposizioni esecutive“) Fassung, nicht aber die englische („enforcement“) und die spanische Fassung („medidas de ejecución“).

und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Gesetzes fortgeschrieben.

(5) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um das Verfahren erfolgreich zum Abschluss zu bringen.

I. Allgemeines. 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV. Sie konstitutionalisiert die finanzielle Vorausschau, die bislang Gegenstand interinstitutioneller Vereinbarungen war. 1

2. **Vorgaben für den mehrjährigen Finanzrahmen.** Die Norm legt in Ergänzung zu den in Art. 1-55 geregelten Grundsätzen verschiedene Einzelheiten des mehrjährigen Finanzrahmens fest. 2

II. Bedeutung der Norm. 1. **Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens (Abs. 1).** Die Mindestlaufzeit von fünf Jahren entspricht der Amtszeit der Kommission (Art. 1-26 Abs. 3). Eine längere Laufzeit ist möglich,¹ aber angesichts zunehmender prognostischer Unsicherheit nicht unbedingt sinnvoll.² 3

2. **Struktur des mehrjährigen Finanzrahmens.** Mit der gebotenen Gliederung der Verpflichtungsermächtigungen in Ausgabekategorien und deren Kongruenz zu den Haupttätigkeitsbereichen der Union soll die **Übersichtlichkeit**, mit der Beschränkung auf wenige Ausgabekategorien die **Flexibilität** des mehrjährigen Finanzrahmens gewährleistet werden. Eine konkrete Anzahl lässt sich der Bestimmung nicht entnehmen. Mit Blick auf die bisherige Unterscheidung von acht Rubriken erscheinen auch bis zu zehn Rubriken noch möglich. Die Interinstitutionelle Vereinbarung 2007-2013 sieht sechs Rubriken vor.³ 4

3. **Fakultativer Inhalt des Finanzrahmens.** Während die von Abs. 1 genannten Obergrenzen auf jeden Fall im mehrjährigen Finanzrahmen zu bestimmen sind, ist Abs. 2 nicht verpflichtend, sondern ermöglichend zu verstehen. Der mehrjährige Finanzrahmen sollte aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz die **einzigste Rechtsquelle** sein, die alle das Haushaltsverfahren ermöglichenden oder jedenfalls erleichternden Bestimmungen enthält. In Anlehnung an die bisherigen Interinstitutionellen Vereinbarungen können bspw. Vorgaben für die Konzertierungsverfahren und die von Art. III-414 angesprochenen Trilogie aufgenommen oder zusätzliche Abstimmungsverfahren einschließlich eines „pragmatischen Kalenders“⁴ für das Haushaltsverfahren normiert werden. 5

4. **Fortgeltung des Finanzrahmens.** Abs. 4 trifft eine Regelung für den Fall, dass der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keinen neuen erlassen hat. Funktional ähnelt er insoweit dem Nothaushaltsrecht nach Art. III-405. Inhaltlich entspricht er den Regelungen der bisherigen Interinstitutionellen Vereinbarungen.⁵ 6

In der Erklärung Nr. 26 zur Schlussakte wird festgestellt, dass ab 2007 die Mittelzuweisung auf der Grundlage gleicher Kriterien für alle Mitgliedstaaten erfolgen wird, auch wenn der Rat bis Ende 2006 noch keinen neuen Finanzrahmen erlassen hat. 7

5. **Förderungsklausel.** Abs. 5 verpflichtet die an der Aufstellung des Finanzrahmens beteiligten Organe in Konkretisierung des Grundsatzes der Organtreue, die Beschlussfassung über den Finanzrahmen durch alle erforderlichen Maßnahmen, insbesondere also durch eine hinreichende Kompromissbereitschaft, zu gewährleisten. Sie werden hierzu auch durch ihre Präsidenten angehalten.⁶ 8

1 Die Interinstitutionellen Vereinbarungen mit ihren jeweiligen finanziellen Vorausschau haben eine Laufzeit von sieben Jahren.

2 Auch die Finanzplanung nach § 9 StWG und § 50 HGrG erstreckt sich nur auf fünf Jahre und muss noch dazu jährlich angepasst werden.

3 ABl. 2006 C 139/1; vgl. Kommentierung zu Art. III-406 Rn 9.

4 Vgl. Kommentierung zu Art. III-404 Rn 4.

5 Vgl. D 22 der Interinstitutionellen Vereinbarung v. 06.05.1999, ABl. 1999 C 172/1.

6 Vgl. Kommentierung zu Art. III-414 Rn 7.

Abschnitt 2 Der Jahreshaushaltsplan der Union

Artikel III-403 [Haushaltsjahr]

Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.

- 1 **I. Allgemeines.** 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung entspricht Art. 272 Abs. 1 EGV. Die systematische Stellung in einem eigenen, von den Regelungen über das Haushaltsverfahren gelösten Artikel dient allein der Entschlackung des umfassenden Art. III-404 und führt nicht zu inhaltlichen Veränderungen des Regelungsgehalts.
- 2 **2. Kongruenz von Haushaltsjahr und Kalenderjahr.** Art. III-403 bestimmt, dass das Haushaltsjahr das **Kalenderjahr** ist, und konkretisiert insofern den vor allem in Art. I-53 Abs. 1 normierten **Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit**.¹
- 3 **II. Bedeutung der Norm.** 1. **Beginn und Ende des Haushaltsjahres.** Als erste Norm des 2. Abschnitts über den Jahreshaushaltsplan der Union bestimmt Art. III-403 den Beginn und das Ende des Haushaltsjahres, das sich – die Systematik des Abschnitts insofern durchbrechend – stets auf die von Art. III-407 behandelte Ausführung des Haushaltsplans bezieht. Dem Haushaltsjahr vorgelagert ist das in Art. III-404 normierte Verfahren zur Festlegung des Haushaltsplans. Seine Fristen sind so bemessen, dass der Haushaltsplan entsprechend dem **Vorherigkeitsgrundsatz** vor dem Beginn des Haushaltsjahres am 1. Januar per Europäischem Gesetz festgelegt werden kann. Dem Haushaltsjahr folgt das von Art. III-408 und Art. III-409 geregelte Entlastungsverfahren. Festlegung des Haushaltsplans, Ausführung und Entlastung bilden den **Haushaltskreislauf**. Bei ordnungsgemäßem Haushaltskreislauf werden in jedem Haushaltsjahr der laufende Haushaltsplan ausgeführt, der kommende festgelegt und die Kommission für die Ausführung des vergangenen Haushaltsplans entlastet.
- 4 **2. Bedeutung der zeitlichen Bestimmungen.** Die verfassungsrechtliche Fixierung von Beginn und Ende des Haushaltsjahres gewinnt durch ihre Bezugnahme durch andere Vorschriften an besonderer Bedeutung: Ist zu Beginn des Haushaltsjahres kein Haushaltsplan ordnungsgemäß festgelegt, findet das von Art. III-405 normierte **Nothaushaltsrecht** Anwendung. Sind am Ende des Haushaltsjahres nicht alle im Haushaltsplan veranschlagten **Mittel** verbraucht, bestimmt sich die **Zulässigkeit ihrer Übertragung** auf das nächste Haushaltsjahr nach Art. III-406.
- 5 **3. Doppelhaushalte.** Die Beschränkung des Haushaltsjahres auf ein Kalenderjahr steht sog. **Doppelhaushalten** für sich genommen nicht entgegen. Auf mehrere Haushaltsjahre bezogene Haushaltspläne sind mit Art. III-403 vereinbar, sofern die in ihnen enthaltenen Einnahmen und Ausgaben nach Jahren getrennt veranschlagt werden.

Artikel III-404 [Haushaltsverfahren]

Das Europäische Gesetz, mit dem der Jahreshaushaltsplan der Union festgelegt wird, wird nach den folgenden Bestimmungen erlassen:

(1) Jedes Organ stellt vor dem 1. Juli einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf. Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Entwurf für den Haushaltsplan zusammen, der abweichende Voranschläge enthalten kann.

Dieser Entwurf umfasst den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben.

(2) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. September des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, einen Vorschlag mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor.

Die Kommission kann den Entwurf des Haushaltsplans während des laufenden Verfahrens bis zur Einberufung des in Absatz 5 genannten Vermittlungsausschusses ändern.

¹ S. Kommentierung zu Art. I-53 Rn 11 f.

(3) Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorgeht, dem Europäischen Parlament zu. Er unterrichtet das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat.

(4) Hat das Europäische Parlament binnen 42 Tagen nach der Übermittlung

- a) den Standpunkt des Rates gebilligt, so gilt das Europäische Gesetz zur Festlegung des Haushaltsplans als erlassen;
- b) keinen Beschluss gefasst, so gilt das Europäische Gesetz zur Festlegung des Haushaltsplans als erlassen;
- c) mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen angenommen, so wird die abgeänderte Fassung des Entwurfs dem Rat und der Kommission zugeleitet. Der Präsident des Europäischen Parlaments beruft im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Rates umgehend den Vermittlungsausschuss ein. Der Vermittlungsausschuss tritt jedoch nicht zusammen, wenn der Rat dem Europäischen Parlament binnen zehn Tagen nach der Übermittlung des geänderten Entwurfs mitteilt, dass er alle seine Abänderungen billigt.

(5) Der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern besteht, hat die Aufgabe, binnen 21 Tagen nach seiner Einberufung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament vertretenden Mitglieder eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen.

Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates zu bewirken.

(6) Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Einigung über eine Frist von 14 Tagen, um den gemeinsamen Entwurf zu billigen.

(7) Wenn innerhalb der in Absatz 6 genannten Frist von 14 Tagen

- a) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat gebilligt wird oder beide keinen Beschluss fassen oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf billigt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so gilt das Europäische Gesetz zur Festlegung des Haushaltsplans als entsprechend dem gemeinsamen Entwurf endgültig erlassen, oder
- b) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder als auch vom Rat abgelehnt wird oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
- c) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt wird, während er vom Rat gebilligt wird, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
- d) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament gebilligt wird, während er vom Rat abgelehnt wird, so kann das Europäische Parlament binnen 14 Tagen ab dem Tag der Ablehnung durch den Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen, alle oder einige der in Absatz 4 Buchstabe c genannten Abänderungen zu bestätigen. Wird eine Abänderung des Europäischen Parlaments nicht bestätigt, so wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem Haushaltsposten, der Gegenstand der Abänderung ist, übernommen. Das Europäische Gesetz zur Festlegung des Haushaltsplans gilt als auf dieser Grundlage endgültig erlassen.

(8) Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor.

(9) Nach Abschluss des Verfahrens dieses Artikels stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass das Europäische Gesetz zur Festlegung des Haushaltsplans endgültig erlassen ist.

(10) Jedes Organ übt die ihm aufgrund dieses Artikels zufallenden Befugnisse unter Wahrung der Verfassung und der Rechtsakte aus, die auf der Grundlage der Verfassung insbesondere im Bereich der Eigenmittel der Union und des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben erlassen wurden.

I. Allgemeines	1	3. Vermittlungsphase (Abs. 4 und 5)	11
1. Entstehung der Norm	1	4. Entscheidungsphase (Abs. 6 – 8)	14
2. Haushaltsverfahren	2	5. Bestätigungsphase (Abs. 7 lit. d)	15
II. Ablauf des Haushaltsverfahrens	3	6. Feststellungsphase (Abs. 9)	16
1. Vorbereitungsphase (Abs. 1 und 2)	6	7. Beachtung der Einnahmen (Abs. 10)	20
2. Beratungsphase (Abs. 3 und 4)	8	III. Verteilung der Haushaltsbefugnisse	21

- 1 **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Norm knüpft an Art. 272 EGV an, unterscheidet sich aber erheblich von dieser Bestimmung. Die Unterschiede resultieren vor allem aus der Aufgabe der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Darüber hinaus ist die Vorschrift von dem Bemühen geprägt, das Haushaltsverfahren an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzupassen und zu vereinfachen.
- 2 **2. Haushaltsverfahren.** In Anknüpfung an Art. I-56 normiert Art. III-404 als Spezialregelung zu Art III-396 das Verfahren, in dem der Haushaltsplan der Union durch Europäisches Gesetz festgelegt wird. An dieser Festlegung sind die Kommission, das Parlament und der Rat beteiligt. Der Kommission ist die Rolle einer vorschlagsberechtigten (und -verpflichteten) Initiantin und sachkundigen Begleiterin zugewiesen. Die eigentliche Entscheidungsfindung obliegt dem Rat und dem Parlament, die zusammen die Haushaltsbehörde der Union bilden.
- 3 **II. Ablauf des Haushaltsverfahrens.** Das von Art. III-404 Abs. 1 bis Abs. 9 vorgesehene Haushaltsverfahren ist durch bis zu sechs Phasen gekennzeichnet: In der **Vorbereitungsphase** stellen die Organe Vorschläge für ihre Ausgaben des nächsten Haushaltsjahres auf, die von der Kommission zu einem Haushaltsplanentwurf zusammengefasst werden. In der **Beratungsphase** diskutieren Rat und Parlament den von der Kommission aufgestellten Haushaltsentwurf in jeweils einer Lesung und schlagen gegebenenfalls Änderungen vor. Ihre Änderungsrechte divergieren nicht nach obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben, sondern erstrecken sich gleichermaßen auf alle Ausgaben. Sofern sie sich über ihre Änderungsvorschläge nicht einigen, tritt in der **Vermittlungsphase** ein Vermittlungsausschuss zusammen. Dieser aus Vertretern des Rates und des Parlaments bestehende Ausschuss soll unter Beteiligung der Kommission einen gemeinsamen Entwurf erarbeiten, der anschließend dem Rat und dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt wird. In dieser **Entscheidungsphase** müssen grundsätzlich beide Organe den gemeinsamen Entwurf billigen, was ihre Gleichberechtigung bezüglich aller Ausgaben zum Ausdruck bringt. Allerdings hat das Parlament in einer Konstellation die Möglichkeit, in einer **Bestätigungsphase** die von ihm zunächst mit absoluter Mehrheit vorgenommenen Abänderungen des Kommissionsentwurfs nach der Einschaltung des Vermittlungsausschusses mit einer qualifizierten Mehrheit, der sog. Haushaltsmehrheit, zu bestätigen. In dieser Konstellation hat es das **letzte Wort** über die Ausgabenfestsetzung. In allen anderen Fällen, in denen keine Einigung über den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses erzielt wird oder ein solcher gar nicht vorgelegt wird, ist die Kommission verpflichtet, einen neuen Haushaltsplanentwurf vorzulegen. Abgeschlossen wird das Haushaltsverfahren erst in der **Feststellungsphase** durch die förmliche Erklärung des Parlamentspräsidenten, dass das Haushaltsgesetz endgültig erlassen ist.
- 4 Das gesamte Verfahren ist durch strenge **Fristen** gekennzeichnet, die gewährleisten sollen, dass der Haushaltsplan entsprechend dem **Grundsatz der Vorherigkeit** regelmäßig

vor Beginn des Haushaltsjahres festgelegt wird.¹ Sicherstellen können sie dies nicht. Selbst wenn die Kommission im Laufe des Verfahrens nicht zur Vorlage eines neuen Entwurfs gezwungen wird, kann der Haushaltsplan bei Ausnutzung aller Verfahrensrechte und -fristen nicht rechtzeitig zum 1. Januar festgelegt werden. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass sich auch unter der Geltung des Art. III-404 in der Praxis ein **pragmatischer Kalender** durchsetzt, der kürzere Fristen und frühere Fixpunkte vorsieht.² Die Verlegung der Fristen erscheint dabei verfassungsrechtlich unbedenklich, ihre Verlängerung dagegen wäre verfassungswidrig.³ Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Fristen kann mit der Untätigkeitsklage nach Art. III-367 vor dem EuGH gerügt werden.

Hervorzuheben ist, dass Art. III-404 nur das förmliche Haushaltsverfahren beschreibt, das auch künftig sicherlich überlagert wird von z.T. institutionalisierten politischen Mechanismen, wie sie etwa Art. III-414 mit dem Trilog der Präsidenten der drei Organe erwähnt.

1. Vorbereitungsphase (Abs. 1 und 2). In der Vorbereitungsphase stellt jedes Organ einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben (und in eingeschränktem Maße für seine Einnahmen) auf. Das dabei anzuwendende Verfahren wird nach dem **Grundsatz der institutionellen Autonomie** von jedem Organ nach eigenem Ermessen in internen Vorschriften festgelegt.⁴ Die Haushaltsordnung kann das Recht (und die Pflicht) zur Veranschlagung der voraussichtlichen Ausgaben auch auf andere Einrichtungen übertragen.⁵

Die Kommission fasst die einzelnen Voranschläge einschließlich ihres eigenen in einem **Entwurf des Haushaltsplans** zusammen, der auch den Überblick über die Einnahmen enthalten muss. Sie kann dabei von den Voranschlägen der Organe abweichen, macht hiervon aber regelmäßig keinen Gebrauch.⁶ Ein Vorentwurf, wie er noch nach Art. 272 Abs. 3 EGV vorgesehen ist, wird nicht erstellt. Die Vorbereitungsphase endet mit der Vorlage des Entwurfs an das Parlament und den Rat, die bis zum 1. September erfolgen muss. Die Einflussmöglichkeiten der Kommission enden damit nicht: Sie kann den Entwurf bis zur Einberufung des Vermittlungsausschusses ändern.⁷

2. Beratungsphase (Abs. 3 und 4). In der anschließenden Phase wird der Entwurf vom Rat und vom Parlament **getrennt** beraten. Obwohl der Entwurf dem Rat und Parlament gleichzeitig vorzulegen ist, ist **zunächst der Rat** in Zugzwang: Er muss detailliert begründete Standpunkte zu dem Entwurf vorlegen. Mangels abweichender Bestimmungen entscheidet er dabei gemäß Art. I-23 Abs. 3 mit qualifizierter Mehrheit i.S.v. Art. I-25. Ratsintern wird der Standpunkt regelmäßig vom Haushaltsausschuss sowie anschließend vom COREPER vorbereitet.

Anschließend hat das **Parlament** drei Handlungsmöglichkeiten: Wenn es den Standpunkt des Rates billigt (Abs. 4 lit. a) oder innerhalb von 42 Tagen nach der Übermittlung keinen Beschluss fasst (Abs. 4 lit. b), gilt der Haushaltsplan als erlassen. In diesen Fällen wandelt sich die Beratungsphase zu einer **Entscheidungsphase**. Wenn es dagegen **Änderungen**⁸ an dem Entwurf vornimmt, wird die geänderte Fassung zurück an den Rat und die Kommission geleitet. Gleichzeitig berufen die Präsidenten von Parlament und Rat den Vermittlungsausschuss ein. Hervorzuheben ist, dass Änderungen des Haushaltsplans nur mit absoluter Mehrheit des Parlaments beschlossen werden können, während

1 Vgl. Kommentierung zu Art. I-53 Rn 13; Art. III-405 Rn 2; Art. III-410 Rn 3.

2 Vgl. Art. 39 HO 2002, näher hierzu Strasser, Die Finanzen Europas, 7. Aufl., 1991, S. 203; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 74 f.

3 Ebenso Streinz/Niedobitek, Art. 272 Rn 22; GS/Bieber, Art. 272 Rn 11.

4 Vgl. bspw. Art. 78 f. GO-EP.

5 Art. 31 HO 2002 etwa erweitert den Kreis um den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, den Bürgerbeauftragten und den Datenschutzbeauftragten.

6 Kommission, Finanzverfassung, S. 188.

7 Vgl. hierzu Art. 34 HO 2002.

8 Art. III-404 Abs. 4 lit. c spricht von Abänderungen und knüpft damit noch an die Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben, zu denen das Parlament nur Änderungen vorschlagen durfte, und nicht-obligatorischen Ausgaben an, die vom Parlament abgeändert werden konnten.

für die Billigung der Standpunkte des Rates mangels spezieller Regelung nach Art. III-338 die relative Mehrheit ausreichend ist.

- 10 Der Rat hat nun binnen zehn Tagen die Möglichkeit, die Änderungen des Parlaments (mit qualifizierter Mehrheit) zu billigen und damit den Haushaltsplan inhaltlich festzulegen. Auch für diesen Fall erweist sich die Beratungs- als **Entscheidungsphase**, der sich nur noch die Feststellungsphase anzuschließen hat. In der Praxis wird es jedenfalls beim ersten Durchlauf eines Kommissionsentwurfs aber wohl nicht zu einer frühzeitigen Festlegung des Haushaltsplans kommen. Nur wenn die Kommission nach fruchtlosem Ablauf des Vermittlungsverfahrens einen erneuten Entwurf vorgelegt hat, ist es denkbar, dass ein Teil der Haushaltsbehörde die Vorschläge des jeweils anderen Teils bereits in dieser Phase akzeptiert.
- 11 **3. Vermittlungsphase (Abs. 4 und 5).** Sofern der Rat die Änderungen des Parlaments nicht binnen zehn Tagen billigt, tritt der **Vermittlungsausschuss** zusammen. Seine Zusammensetzung und Arbeitsweise bedarf der näheren Ausgestaltung, bspw. in der nach Art. III-412 zu erlassenden Haushaltsordnung. Verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist nur dreierlei: Erstens muss er aus ebenso vielen Vertretern des Rats wie des Parlaments bestehen. Zweitens überträgt Abs. 5 die für die Entscheidungsfindung der beiden Organe geltenden Grundsätze und bestimmt insoweit, dass die Vertreter des Rates mit qualifizierter Mehrheit und die des Parlaments mit absoluter Mehrheit zu entscheiden haben. Drittens stellt Abs. 5 klar, dass der Vermittlungsausschuss auf der Grundlage der Standpunkte des Parlaments und des Rats nach einer Einigung zu suchen hat und insofern keine grundsätzlich anderen Positionen in den Einigungsprozess einbringen darf.
- 12 Wie auch im Vermittlungsverfahren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. III-396 Abs. 10), nimmt die **Kommission** an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses teil. Sie ist dabei auf eine **informative und mediative Rolle** beschränkt, darf ihre Beteiligung aber nicht dazu missbrauchen, ihren eigenen Entwurf grundlegend zu revidieren.
- 13 Einigt sich der Vermittlungsausschuss binnen 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, beginnt die Entscheidungsphase (Abs. 6). Einigt er sich nicht, ist die Kommission zur Vorlage eines neuen Entwurfs verpflichtet (Abs. 9), an die sich eine erneute Beratungsphase anschließt.
- 14 **4. Entscheidungsphase (Abs. 6 – 8).** Grundlage der Entscheidungsphase ist der vom Vermittlungsausschuss erarbeitete gemeinsame Entwurf des Haushaltsplans. Mit dem Tag der Einigung des Vermittlungsausschusses beginnt eine Frist von 14 Tagen, innerhalb derer Parlament und Rat den gemeinsamen Entwurf des Haushaltsplans billigen können (Abs. 6). Dabei hat jedes Organ die Möglichkeit, den gemeinsamen Entwurf zu billigen, ihn abzulehnen oder innerhalb der Frist keinen Beschluss zu fassen. Je nach Kombination der tatsächlichen Entscheidung im Parlament und Rat differenziert Abs. 7 zunächst zwischen zwei Rechtsfolgen: Entweder gilt das Haushaltsgesetz als festgelegt (lit. a) oder die Kommission ist zur Vorlage eines neuen Entwurfs verpflichtet, an die sich erneut die Beratungsphase anschließt (lit. b u. c).
- 15 **5. Bestätigungsphase (Abs. 7 lit. d).** Darüber hinaus kommt als dritte Rechtsfolge die Durchführung einer **Bestätigungsphase** in Betracht, die im Ergebnis in jedem Fall zur Festlegung des Haushaltsgesetzes führt (lit. d). Für den Fall, dass das Parlament den Gemeinsamen Entwurf billigt, der Rat ihn aber ablehnt, hat das Parlament die Möglichkeit, binnen 14 Tagen alle oder einige der von ihm in der Beratungsphase vorgeschlagenen Änderungen zu bestätigen. Wegen des insofern offenen Wortlauts kann über die Änderungen einzeln oder en bloc entschieden werden. In jedem Fall bedarf es für die Bestätigung der besonders qualifizierten **Haushaltsmehrheit**, nämlich der absoluten Mehrheit und zugleich 3/5 der relativen Mehrheit. Diese Mehrheit entscheidet über den Inhalt des Haushaltsplans: Wird die Mehrheit erreicht, wird der entsprechende Haushaltsposten nach Maßgabe der Änderungen des Parlaments festgelegt, wird sie verfehlt, ist der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu diesem Haushaltsposten maßgeblich. Dies ist das politische Risiko, das das Parlament eingeht, wenn es versucht, in der Bestätigungsphase das letzte Wort über den Haushalt zu erhalten.
- 16 **6. Feststellungsphase (Abs. 9).** Das Haushaltsverfahren wird erst mit der förmlichen Feststellung des Präsidenten des Parlaments abgeschlossen, dass der Haushaltsplan end-

gültig festgestellt ist. Mit dieser Feststellung bestätigt der Präsident des Parlaments, dass der Haushaltsplan in einem ordnungsgemäßen Haushaltsverfahren festgelegt wurde. Seine diesbezügliche **Prüfungskompetenz** erstreckt sich aber nicht auf die sonstigen Aspekte der formellen Rechtmäßigkeit und auch nicht auf die materielle Rechtmäßigkeit des Haushaltsplans.⁹ Diese Prüfung bleibt dem EuGH vorbehalten. Im Übrigen ist ein fehlerhaft zustande gekommener Haushaltsplan zwar rechtswidrig, bleibt jedoch bis zur Nichtigerklärung durch den EuGH rechtswirksam.

Erst die Feststellung des Präsidenten des Parlaments führt zur **Rechtswirksamkeit** des Haushaltsplans. Sie ist insofern **konstitutiver** und nicht nur deklaratorischer **Natur**. Dies gilt insbesondere, wie in der Formulierung „endgültig“ zum Ausdruck kommt, auch für die Fälle, in denen Art. III-404 eine Fiktion der Festlegung des Haushaltsplans anordnet („gilt als erlassen“). Die Fiktion erstreckt sich insofern nur auf die inhaltliche Festlegung des Haushaltsplans, nicht jedoch auf seine rechtliche Wirksamkeit.¹⁰

Der Präsident des Parlaments handelt bei der Feststellung nicht als eigenständige Institution, sondern als **Organ des Parlaments**. Der Beschluss des Präsidenten wird dem Parlament als Ganzem zugerechnet, das deshalb auch Gegner einer etwaigen Nichtigkeitsklage ist.¹¹

Um dem **Grundsatz der Transparenz** Rechnung zu tragen, ist der Haushaltsplan im Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies folgt nicht nur aus einer entsprechenden Bestimmung in der Haushaltsordnung,¹² sondern schon aus Art. III-399 i.V.m. Art. I-50.

7. Beachtung der Einnahmen (Abs. 10). Bei der Ausübung der ihnen im Haushaltsverfahren eingeräumten Befugnisse sind die beteiligten Organe gemäß Abs. 10 verpflichtet, die Verfassung sowie das auf ihrer Grundlage erlassene Recht zu wahren. Diese Bestimmung zielt in erster Linie auf die Beachtung des nach Art. I-54 erlassenen Eigenmittelsystems, der nach Art. I-55 erlassenen Finanziellen Vorausschau sowie der von Art. I-53 normierten Grundsätze des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus auch Art. III-413. Sämtliche dieser Vorschriften dokumentieren den **Grundsatz des Einnahmenhaushalts**. Die am Haushaltsverfahren beteiligten Organe werden durch Abs. 10 somit dazu gemahnt, ihre Haushaltsbefugnisse nur soweit auszuüben, wie deren Resultate finanzierbar sind. Gegenüber den genannten speziellen Vorschriften kommt Abs. 10 im Wesentlichen eine affirmative Bedeutung zu.¹³

III. Verteilung der Haushaltsbefugnisse. Die mit der Ausgestaltung des Haushaltsverfahrens verbundene Verteilung der Haushaltsbefugnisse der einzelnen Organe, insbesondere des Parlaments, war bei der Ausgestaltung des EVV bis zuletzt umstritten.¹⁴ Nach Art. III-404 lassen sich die **Haushaltsbefugnisse der Organe** knapp wie folgt skizzieren:

Die Rolle der **Kommission** hat im Vergleich zur Regelung des Art. 272 EGV an Bedeutung gewonnen. Hervorzuheben ist zunächst, dass die Kommission nach Art. III-404 nicht nur einen Vorentwurf, sondern den Entwurf des Haushaltsplans ausarbeitet, dessen Erlass nach Art. 272 EGV noch in die Zuständigkeit des Rats fiel. Vor allem aber gewinnt die Kommission durch ihre – wenn auch nur informative und mediative – Beteiligung im Vermittlungsausschuss an zusätzlichen Einflussmöglichkeiten, die ihr nach Art. 272 EGV formal nicht zustanden (die sie aber im Rahmen der von der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Konzertierungsverfahren und Trilogie faktisch durchaus wahrgenommen hat).

Der Rat hat seine Entscheidungshoheit über die obligatorischen Ausgaben eingebüßt, dafür aber ein Mitentscheidungsrecht über die nicht-obligatorischen Ausgaben gewonnen. Außerdem muss er bei seinen Verhandlungen über den Haushalt nicht mehr be-

9 Vgl. GS/Bieber, Art. 272 Rn 23.

10 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 272 Rn 32.

11 Vgl. EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155.

12 Vgl. § 29 Abs. 2 HO 2002.

13 Zur Hierarchie innerhalb der Finanzvorschriften vgl. Art. I-55 Rn 8.

14 Vgl. Fischer, EVV, S. 485 f.

fürchten, dass das Parlament den Haushalt als Ganzes ablehnt, und kann insofern offensiver auftreten. Die Möglichkeit, durch ein entsprechendes Stimmverhalten die Kommission zur Vorlage eines veränderten Haushaltsentwurfs zu veranlassen, dürfte die (politische) Position des Rates ebenfalls stärken.

- 24 Das Parlament kann erstmals auch über die obligatorischen Ausgaben entscheiden, hat dafür aber sein letztes Wort in Bezug auf die nicht-obligatorischen Aufgaben verloren. Für die politische Verhandlungsführung schwerer wiegt wohl der Verlust des Monopols, die Kommission durch eine Ablehnung des Haushalts aus wichtigen Gründen zur Vorlage eines neuen Entwurfs zu bewegen (Art. 272 Abs. 8 EGV). Aufgewogen wird dieser Verlust jedenfalls teilweise durch die Möglichkeit, mit der Haushaltsmehrheit die eigenen politischen Vorstellungen durchsetzen zu können.
- 25 Gemessen an der Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen und an der demokratischen Legitimation der Union sind die Haushaltsbefugnisse der Organe im Haushaltsverfahren *adäquat verteilt*. Denn wegen fehlender Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf die Einnahmen besteht kein hinreichender Entscheidungszusammenhang zwischen den Einnahmen und den Ausgaben. Das bedeutet, dass das Parlament ausgabenwirksame Maßnahmen beschließen kann, ohne sich für die damit verbundenen finanziellen Belastungen gegenüber dem Wähler verantworten zu müssen. Solange also das Parlament keine Entscheidungsbefugnisse bezüglich der Einnahmen besitzt, stellt der Rat das einzige Verbindungsglied in der Verantwortungsbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben dar.¹⁵

Artikel III-405 [Nothaushalt]

(1) Ist zu Beginn eines Haushaltsjahres noch kein Europäisches Gesetz zur Festlegung des Haushaltsplans endgültig erlassen, so können entsprechend dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-412 für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden, die jedoch ein Zwölftel der Mittelansätze des gleichen Kapitels des Haushaltsplanentwurfs nicht überschreiten dürfen.

(2) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unter Beachtung der sonstigen Bestimmungen des Absatzes 1 entsprechend dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-412 einen Europäischen Beschluss erlassen, mit dem er über dieses Zwölftel hinausgehende Ausgaben genehmigt. Er leitet diesen Beschluss unverzüglich dem Europäischen Parlament zu.

In diesem Europäischen Beschluss werden unter Beachtung der in Artikel I-54 Absätze 3 und 4 genannten Europäischen Gesetze die erforderlichen Maßnahmen im Bereich der Mittel zur Durchführung dieses Artikels vorgesehen.

Er tritt 30 Tage nach seinem Erlass in Kraft, sofern das Europäische Parlament nicht innerhalb dieser Frist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, diese Ausgaben zu kürzen.

- 1 **I. Allgemeines.** 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 273 EGV an, nimmt dabei aber insbesondere in Abs. 2 Modifizierungen vor, die dem Entfallen der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben geschuldet sind.
2. **Nothaushaltsrecht.** Die Norm hält für den Fall, dass entgegen dem Grundsatz der Vorherigkeit¹ zu Beginn des Haushaltsjahres (also gem. Art. III-403 jeweils zum 1. Januar) kein Haushaltsplan festgelegt ist, im Interesse der **Kontinuität der Unionstätigkeit**² und

¹⁵ Näher Rossi (Fn. 2), S. 246 ff.

¹ Vgl. Kommentierung zu Art. I-53 Rn 13; Art. III-410 Rn 3.

² Der EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155, spricht noch vom Prinzip der Kontinuität der Gemeinschaftstätigkeit.

rechtlich gesicherter Positionen Dritter ein Nothaushaltsrecht bereit, das automatisch in Kraft tritt, ohne dass es eines Beschlusses des Parlaments oder des Rates bedarf. Ausführungsbestimmungen können in der Haushaltsordnung festgelegt werden.³

II. Bedeutung der Norm. 1. Voraussetzung des Nothaushaltsrecht. Das Nothaushaltsrecht steht unter der alleinigen Voraussetzung, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres noch kein Haushaltsplan festgelegt ist. Dies ist der Fall, wenn das **Haushaltsverfahren** noch nicht durch die Feststellung des Präsidenten des Parlaments gem. Art. III-404 Abs. 9 abgeschlossen ist. Warum es zu Jahresbeginn an dem Haushaltsplan fehlt, ist für die Anwendung des Nothaushaltsrechts ohne Belang. Über seinen Wortlaut hinaus findet das Nothaushaltsrecht auch Anwendung, wenn der Haushaltsplan nachträglich wegfällt, etwa weil der EuGH die Festlegungserklärung des Präsidenten des Parlaments für nichtig erklärt.⁴

2. Grundsatz der doppelten Begrenzung (Abs. 1). Die der Kommission und den anderen Organen eingeräumte Befugnis, Mittel in etatlosen Zeiten ausnahmsweise ohne materielle Entscheidung der Haushaltsbehörde zu verwenden, wird durch den **Grundsatz der doppelten Begrenzung** beschränkt. Danach dürfen die Ausgaben weder ein Zwölftel der im abgelaufenen Haushaltsplan für die jeweilige Aufgabe eingesetzten Mittel noch ein Zwölftel des in Vorbereitung befindlichen Haushaltsplans überschreiten. Es gilt die jeweils niedrigere Grenze.⁵ Die Zwölftel-Regelung erklärt sich dadurch, dass sich die Bewilligung im Nothaushaltsrecht nach französischem Vorbild nur auf jeweils einen Monat bezieht.

Die Begrenzung der Mittel durch den **Vorjahreshaushalt** bezieht sich auf die am Ende des Haushaltsjahres bereitgestellten Mittel, so dass etwaige **Berichtigungshaushaltspläne** ebenso zu berücksichtigen sind wie **Mittelübertragungen** zwischen den Ansätzen. Übertragungen aus dem Vorjahr dürfen dagegen nicht in die Berechnung der monatlichen Zwölftel einbezogen werden, da diese sachlich bei dem Haushaltsplan verbleiben, in dem sie bewilligt wurden.⁶

Für die Begrenzung durch den **Haushaltsplanentwurf** ist dessen Gestalt zu Beginn des Haushaltsjahres maßgeblich.

Maßgebliche Gliederungsebene des Haushaltsplans für die Berechnung der Zwölftel ist gemäß Abs. 1 ausschließlich das Kapitel. Innerhalb der Kapitel sind die Mittel deshalb frei verfügbar, ohne dass es einer förmlichen Mittelübertragung bedarf. Dagegen sind (**sachliche**) **Mittelübertragungen** von Kapitel zu Kapitel während der Nothaushaltsbewirtschaftung **unzulässig**,⁷ weil andernfalls die in den Kapitelansätzen zum Ausdruck kommenden politischen Entscheidungen der Haushaltsbehörde von den Vollzugsorganen ignoriert und durch eigene Entscheidungen ersetzt werden könnten.

3. Überschreitungen der Zwölftel, Einnahmen (Abs. 2). Um die Handlungsfähigkeit der Union auch in **Ausnahmefällen** zu gewährleisten, ermöglicht Abs. 2 es der Haushaltsbehörde, die Zwölftel des Abs. 1 überschreitende Mittel zu bewilligen.

Dabei hat sich die Rollenverteilung der an dem Verfahren beteiligten Organe gegenüber Art. 274 leicht verändert: Der Rat kann nicht von sich aus, sondern nur auf Vorschlag der **Kommission** tätig werden. Er behält aber die eigentliche Entscheidungsbefugnis, dem Parlament kommt nur das Recht zu, die vom Rat beschlossenen Ausgaben zu kürzen. Dieses Recht erstreckt sich mangels Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und entsprechend seinen Befugnissen im Haushaltsverfahren auf alle Ausgaben. Umgekehrt ist das Parlament nur noch zu einer Kürzung (auch bis auf Null), nicht dagegen zu einer Erhöhung der angesetzten Ausgaben befugt. Für seine Entscheidung ist nicht mehr die Haushaltsmehrheit,⁸ sondern nur noch die absolute

3 Vgl. Art. 13 HO 2002.

4 So für den Haushalt 1986 EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155.

5 Geiger, Art. 274 Rn 3; GH/Magiera, Art. 204 Rn 4, 5; GS/Bieber, Art. 273 Rn 7.

6 GS/Bieber, Art. 273 Rn 7; GH/Magiera, Art. 204 Rn 4.

7 Vgl. GS/Bieber, Art. 274 Rn 13; Streinz/Niedobitek, Art. 273 Rn 7 m.w.N.

8 Vgl. Kommentierung zu Art. III-404 Rn 15.

Mehrheit erforderlich. Macht das Parlament von seinem Kürzungsrecht Gebrauch, gelten die niedrigeren Beiträge, ohne dass der Rat noch einmal mit den Änderungen befasst wird. Fasst das Parlament dagegen innerhalb von 30 Tagen keinen Beschluss, werden die Überschreitungen entsprechend den Ansätzen des Rates bewilligt.

- 10 Die Befugnis, die von Abs. 1 zum Maßstab der Nothaushaltsbewirtschaftung erhobenen Zwölfstel zu überschreiten, soll nur die beschleunigte Bereitstellung der Mittel ermöglichen, nicht aber zu einer Veränderung der Gesamthöhe der im Nothaushaltsverfahren zulässigen Ausgaben führen.⁹ Deshalb normiert Abs. 2 mit der Formulierung „unter Beachtung der sonstigen Bestimmung des Absatzes 1“ eine absolute Grenze des Umfangs der Bewilligung: Sie darf die Gesamtsumme der nach Abs. 1 zur Verfügung stehenden Mittel, mithin zwölf Zwölfstel nicht überschreiten.
- 11 Hinsichtlich der Einnahmen ermächtigt Abs. 2 UA 2 die Haushaltsbehörde, entsprechend der Eigenmittelgesetze zugleich auch die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben zu regeln. Sie dürfen also gegebenenfalls über das auf der Basis der Vorjahresansätze errechnete Zwölfstel hinaus Mehrwertsteuer- und Bruttosozialprodukteigenmittel vorlegen.¹⁰ Die Mitgliedstaaten sind in diesem Fall zur Abführung der zusätzlichen Mittel verpflichtet.

Artikel III-406 [Mittelübertragung, Struktur des Haushaltsplans]

Nach Maßgabe des Europäischen Gesetzes nach Artikel III-412 dürfen die nicht für Personalausgaben vorgesehenen Mittel, die bis zum Ende der Durchführungszeit eines Haushaltsplans nicht verbraucht worden sind, übertragen werden, jedoch lediglich auf das nächste Haushaltsjahr.

Die vorgesehenen Mittel werden nach Kapiteln gegliedert, in denen die Ausgaben nach Art oder Bestimmung zusammengefasst sind; die Kapitel werden entsprechend dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-412 unterteilt.

Die Ausgaben

- des Europäischen Parlaments,
- des Europäischen Rates und des Rates,
- der Kommission und
- des Gerichtshofs der Europäischen Union

werden unbeschadet einer besonderen Regelung für bestimmte gemeinsame Ausgaben in gesonderten Einzelplänen aufgeführt.

- 1 I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 271 Abs. 2 und Abs. 3 EGV an. Art. 271 Abs. 1 EGV ist in Art. III-56 Abs. 3 überführt worden.
- 2 2. Zeitliche Mittelübertragungen, Struktur des Haushaltsplans. Die Norm bestimmt in UA 1 Ausnahmen vom Grundsatz der Jährlichkeit und enthält in UA 2 und 3 mit Blick auf den Grundsatz der (sachlichen) Spezialität Vorgaben für die Gliederung des Haushaltsplans. Beide Vorschriften beziehen sich allein auf die Ausgabenseite des Haushaltsplans.
- 3 II. Bedeutung der Norm. 1. Zeitliche Mittelübertragungen (UA 1). In Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit¹ und vom Grundsatz der (zeitlichen) Spezialität² erlaubt UA 1 im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung die Übertragung von nicht verbrauchten Mitteln in das nächste Haushaltsjahr. Solche Mittelübertragungen sind gegenständlich auf Sachmittel beschränkt. Nicht in Anspruch genommene Personalmittel verfallen stets mit Ablauf des Haushaltsjahres und bedürfen deshalb der erneuten Bewilligung im neuen Haushaltsjahr. Die Übertragbarkeit der Sachmittel beschränkt sich in zeitlicher

⁹ Vgl. GS/Bieber Art. 274 Rn 11.

¹⁰ Näher GS/Bieber, Art. 276 Rn 14.

¹ Vgl. Kommentierung zu Art. I-53 Rn 11.

² Vgl. Kommentierung zu Art. I-53 Rn 23.

Hinsicht auf das folgende Haushaltsjahr. Außerdem muss die **Zweckbindung** der übertragenen Mittel gewahrt werden (die Zulässigkeit sachlicher Mittelübertragungen richtet sich nach Art. III-407 UA 2). Die Durchführung der zeitlichen Mittelübertragungen wird von Art. 9 ff. HO 2002 detailliert geregelt. Werden die Übertragungsmöglichkeiten nicht in Anspruch genommen, verfallen die Mittel regelmäßig³ am Ende des Haushaltsjahres (Art. 9 Abs. 1 HO 2002).

Neben dieser verfassungsunmittelbaren Ausnahme kann die **Haushaltsordnung** weitere Durchbrechungen des Jährlichkeitsgrundsatzes vorsehen.⁴ Die HO 2002 hat von dieser Möglichkeit insbesondere durch sog. Mehrjahresvorhaben Gebrauch gemacht, die vor allem den EAGFL sowie die Strukturfonds betreffen.⁵

Die Festlegung der jährlichen **Obergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen** stellen aus zwei Gründen keine Durchbrechung des Jährlichkeitsgrundsatzes dar: Zum einen gelten auch die Obergrenzen nur für das einzelne Haushaltsjahr und dürfen nicht für den gesamten Zeitraum kumuliert werden. Zum anderen enthalten sie noch keine Bewilligung, sondern sind insofern auf die Festsetzungen im Haushaltsplan angewiesen. Bei funktionaler Betrachtung ist gleichwohl festzuhalten, dass die verbindlich festgelegten Obergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen in gewissem Maße den Spielraum der Haushaltsbehörde und insbesondere des Europäischen Parlaments für politische Prioritäten beschneiden und insofern einer Intention des Jährlichkeitsprinzips zuwiderlaufen.⁶

2. Struktur des Haushaltsplans (Abs. 2 und 3). In Umsetzung des Grundsatzes der (sachlichen) Spezialität, nach dem Ausgaben nur für den Zweck und nur in der Höhe getätigt werden dürfen, für den sie bewilligt wurden, sehen die Absätze 2 und 3 eine Gliederung der Ausgabenseite des Haushaltsplans in **Einzelpläne** (Abs. 3) und **Kapitel** (Abs. 2) vor. Art. III-407 UA 2 ist darüber hinaus die Vorgabe für eine weitere **Untergliederung** zu entnehmen. Konkretisiert werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben durch die Haushaltsordnung, die eine Gliederung in Einzelpläne, Titel, Kapitel, Artikel und Posten sowohl für die Einnahmen- wie für die Ausgabenseite vorsieht.⁷ Ein Titel entspricht dabei einem Politikbereich, ein Kapitel einem Tätigkeitsfeld.

Verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind Einzelpläne für die von UA 3 genannten Organe. Hervorzuheben ist, dass die Mittel des Europäischen Rates trotz seiner Organstellung (Art. I-19 Abs. 1) nicht in einem gesonderten, sondern in dem Einzelplan des Rates aufzuführen sind. Außer den in UA 3 aufgeführten Organen werden nach der HO 2002 auch die Ausgaben des Europäischen Rechnungshofs (der gleichfalls zu den Organen der EU gehört),⁸ des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten in Einzelplänen ausgewiesen.

Von der verbindlichen Gliederung des Haushaltsplans ist die Darstellung der **Ausgabenkategorien der EU nach Rubriken** zu unterscheiden, die sich in Anlehnung an die Klassifizierung der Ausgaben in der Finanziellen Vorausschau durchgesetzt hat und nun auch von Art. III-402 Abs. 2 verlangt wird (Ausgabenbereiche). Nach der Interinstitutionellen Vereinbarung 2007 – 2013 werden sechs Rubriken unterschieden⁹

3 Zu beachten sind die automatischen Mittelübertragungen nach Art. 9 Abs. 4 HO 2002.

4 Vgl. Art. I-53 Rn 12.

5 Vgl. Art. 7 Abs. 4 HO 2002.

6 Vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 238 f.

7 Vgl. Art. 40, 41 HO 2002.

8 Vgl. Art. I-31 Rn 2, 3.

9 ABl. 2006 C 139/1, Anhang I: 1. Nachhaltiges Wachstum, 2. Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen, 3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit, Recht, 4. Die EU als globaler Partner, 5. Verwaltung, 6. Gleichheitsbeiträge.

Abschnitt 3 Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung

Artikel III-407 [Haushaltsvollzug, sachliche Mittelübertragung]

Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Europäischen Gesetzes nach Artikel III-412 in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden. Das Europäische Gesetz nach Artikel III-412 legt die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten fest. Es legt die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einzelheiten fest, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist.

Innerhalb des Haushaltsplans kann die Kommission nach Maßgabe und in den Grenzen des Europäischen Gesetzes nach Artikel III-412 Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen.

- 1 I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 274 EGV an. Sie unterscheidet sich von diesem vor allem dadurch, dass die Kommission den Haushaltsplan gemäß UA 1 nicht allein, sondern *zusammen mit den Mitgliedstaaten* ausführt. Die nähere Ausgestaltung der die Mitgliedstaaten treffenden Prüfungspflichten und Verantwortlichkeiten obliegt gemäß dem ebenfalls neu eingefügten UA 2 S. 2 der Haushaltsordnung
- 2 2. Haushaltsvollzug, sachliche Mittelübertragungen. Die Norm betrifft den Haushaltsvollzug. In Absatz 1 wird die Ausführung des Haushaltsplans in die Hände der Kommission und der Mitgliedstaaten gelegt. Absatz 2 überlässt die Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten der Haushaltsordnung. Absatz 3 schließlich ermächtigt die Kommission zu sachlichen Mittelübertragungen.
- 3 II. Bedeutung der Norm. 1. Ausführung des Haushaltsplans (Abs. 1). Mit dem Erlass des Haushaltsgesetzes werden die im Haushaltsplan eingesetzten Mittel für ein Haushaltsjahr bewilligt (Art. I-53 Abs. 3). Die Ausführung des Haushaltsplans, also die Verwendung der in ihn eingesetzten Mittel, obliegt nach UA 1 primär der **Kommission**. Allerdings sind an dem Vollzug des Haushaltsplans sowohl die **anderen Organe der Union** (UA 2) als vor allem auch – mangels eigenen Verwaltungsbereichs der Union – die **Mitgliedstaaten** im indirekten Vollzug beteiligt. Nachdem der Vertrag von Amsterdam der Beteiligung der Mitgliedstaaten bereits durch Einführung des UA 1 S. 2 Rechnung getragen hat, betont UA 1 S. 1 die besondere Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans nun noch deutlicher. Allerdings ändert die Erwähnung der Mitgliedstaaten in UA 1 nichts an der **Eigenverantwortung der Kommission**. Das folgt schon aus einer exakten grammatikalischen Auslegung des Absatzes, darüber hinaus aber vor allem aus dem notwendigen Korrelat zwischen Verantwortlichkeit und Entlastung: Da die Entlastung nach Art. III-409 Abs. 1 S. 1 nur der Kommission erteilt wird, muss diese auch allein für die Haushaltsausführung verantwortlich sein.
- 4 UA 1 ermächtigt zur Ausführung des Haushaltsplans nur „im Rahmen der zugewiesenen Mittel“. Entsprechend dem **Grundsatz der Spezialität** dürfen die Mittel deshalb nur zu dem Zweck und nur in der Höhe ihrer Bewilligung verwendet werden.¹ Zusätzlich zu dieser notwendigen Bedingung steht die Verwendung der veranschlagten Mittel regelmäßig unter der hinreichenden Bedingung, dass ein entsprechender **sachlicher Rechtsakt** erlassen ist (Art. I-53 Abs. 4).² Darüber hinaus wird die Ausführung des Haushaltsplans durch die **Haushaltsgrundsätze**, insbesondere (aber nicht nur) durch den **Grund-**

1 Vgl. Art. I-53 Rn 22.

2 Vgl. Art. I-53 Rn 14.

satz der Wirtschaftlichkeit³ begrenzt. Zwar werden die Mitgliedstaaten von Art. I-53 Abs. 6 nicht als Adressaten des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes genannt, doch lässt sich sowohl aus UA 1 als auch aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. I-5 Abs. 2 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer wirtschaftlichen Ausführung des Haushaltsplans ableiten.

2. Verantwortlichkeiten für den Haushaltsvollzug (Abs. 2). In der Haushaltsordnung ist gem. UA 2 S. 2 zunächst die Beteiligung der anderen Organe bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel zu regeln. Sie wird dabei auch zu berücksichtigen haben, dass der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Art. I-53 Abs. 6 nicht mehr allein die Kommission, sondern alle Organe der Union in die Pflicht nimmt.⁴ Die HO 2002 enthält in Art. 50 ff. entsprechende Bestimmungen.

Darüber hinaus sind nach UA 2 S. 1 auch die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten festzulegen. Bislang sieht Art. 53 Abs. 6 HO 2002 lediglich allgemeine Prüfpflichten vor und verhält sich nicht zu Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten. Diese Verantwortlichkeiten können sich nur auf den Binnenbereich beziehen, die Kommission aber nicht von ihrer alleinigen Verantwortung für die Ausführung des Haushalts gegenüber dem Parlament befreien. Umgekehrt bleibt die Kommission deshalb auch weiterhin zu Kontrollen des mitgliedstaatlichen Haushaltsvollzugs berechtigt.⁵

3. Sachliche Mittelübertragungen (Abs. 3). In Ausnahme vom Grundsatz der Spezialität ermöglicht UA 3 sachliche Mittelübertragungen nach Maßgabe der Haushaltsordnung. Die entsprechenden Vorschriften der HO 2002 differenzieren dabei nach der Intensität der Mittelübertragungen wie folgt: Nach Art. 22 HO 2002 dürfen die einzelnen Organe bis zu 10% der jährlichen Mittelansätze selbständig von Titel zu Titel, von Kapitel zu Kapitel und von Artikel zu Artikel übertragen. Der Kommission werden durch Art. 23 HO 2002 besondere Übertragungsmöglichkeiten eingeräumt. Alle anderen Übertragungen unterstehen der Entscheidung der Haushaltsbehörde (Parlament und Rat).

Die derzeitige Regelung ist stark durch die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben geprägt. Mit der Aufhebung dieser Unterscheidung durch den EVV werden neue Regelungen in der Haushaltsordnung unabdingbar. Möglicherweise orientiert sich eine neue Haushaltsordnung wieder an der recht übersichtlichen und praktikablen Regelung der alten Haushaltsordnung, nach der Übertragungen von Artikel zu Artikel wegen der geringen politischen Bedeutung dieser Verschiebungen in die alleinige Verantwortung des jeweiligen Organs fielen und nur die Übertragungen von Kapitel zu Kapitel der Entscheidung der Haushaltsbehörde vorbehalten waren.⁶

Artikel III-408 [Rechnungslegung, Evaluierungsbericht]

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans vor. Sie übermittelt ihnen ferner eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union.

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat ferner einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die Ergebnisse stützt, die insbesondere in Bezug auf die Vorgaben erzielt wurden, die vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Artikel III-409 gegeben wurden.

3 Vgl. Art. I-53 Rn 19.

4 Vgl. Art. I-53 Rn 2, 19.

5 Vgl. Art. 53 Abs. 5 HO 2002 sowie schon EuGH, Rs 18/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 384.

6 Vgl. zu dieser Regelung GH/Magiera, Art. 205 Rn 9; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 213 f.

- 1 **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 275 EGV an und ergänzt diesen um UA 2, der keine gleich lautende Vorschrift im EGV hat, inhaltlich aber an Art. 276 Abs. 3 UA 2 anknüpft.
- 2 **2. Rechnungslegung, Evaluierungsbericht.** Die Norm verpflichtet die Kommission in UA 1, dem Parlament und dem Rat in Vorbereitung des Entlastungsverfahrens nach Art. III-409 **Rechenschaft** über die Ausführung des Haushaltsplans zu geben sowie eine **Vermögensübersicht** zu erstellen. UA 2 verpflichtet die Kommission darüber hinaus, zur besseren Bewertung ihrer Haushaltsausführung einen **Evaluierungsbericht** zu erstellen.
- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Rechnungslegung.** Die von Art. III-407 UA 1 hervorgehobene **Eigenverantwortung der Kommission** für die Ausführung des Haushaltsplans spiegelt sich auch in der von Absatz 1 normierten Pflicht der Kommission wider, dem Parlament und dem Rat **Rechenschaft** für den Haushaltsvollzug zu geben. Zu diesem Zweck erstellt sie eine **Haushaltsrechnung** (in der Terminologie der HO 2002 Übersichten über den Haushaltsvollzug) und eine **Vermögensrechnung** (in der Terminologie der HO 2002 Jahresabschlüsse). Die Einzelheiten über den Umfang und das Verfahren der Rechnungslegung sind in der Haushaltsordnung festzulegen.¹
- 4 Die Verpflichtung des UA 1 bezieht sich nur auf die **nachträgliche Rechnungslegung** für das abgelaufene Haushaltsjahr. Nach Art. 129 Abs. 3 HO 2002 übermittelt die Kommission die endgültigen Rechnungen vor dem 31.07. des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres.² Zusätzlich zu der nachträglichen Rechnungslegung ist die Kommission nach der HO 2002 verpflichtet, dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof Informationen über den **laufenden Haushaltsvollzug** zu übermitteln. Solche Verpflichtungen lassen sich nicht unmittelbar aus dem EVV ableiten, erleichtern den genannten Organen aber ihre Haushaltskontrolle und antizipieren in gewissem Maße auch die Informationspflichten nach Art. III-409 Abs. 2.³
- 5 **2. Evaluierungsbericht.** Die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluierungsberichts ist ein Novum des FVV. Bislang waren die Kommission und die anderen Organe nach Art. 276 Abs. 3 UA 2 EGV nur auf gesondertes Ersuchen des Parlaments oder des Rates zu einem solchen Bericht verpflichtet.⁴
- 6 Der Evaluierungsbericht soll es dem Parlament und dem Rat im Entlastungsverfahren **vereinfachen**, die Ausführung des Haushalts durch die Kommission zu bewerten, indem er insbesondere die **Vorgaben** in Bezug nimmt, die vom Parlament oder vom Rat nach Art. III-409 gegeben wurden. Dadurch sollen Parlament und Rat schneller und einfacher evaluieren können, ob und wie ihre Vorgaben für den Haushaltsvollzug beachtet wurden. Gemeint sind ausschließlich die von Art. III-409 Abs. 3 und Abs. 4 angesprochenen **Bemerkungen und Empfehlungen** des Parlaments bzw. des Rates. Aus dem Umstand, dass Art. III-408 UA 2 nur pauschal auf Art. III-409 und nicht exakt auf dessen Absätze 3 und 4 verweist, wird man nicht folgern können, dass der Evaluierungsbericht auch etwaige Vorgaben der laufenden Haushaltskontrolle zu berücksichtigen hat, denn zu solchen Vorgaben ist die Haushaltsbehörde nach dem EVV in Respekt vor der Eigenverantwortung der Kommission für die Haushaltsausführung nicht berechtigt.
- 7 Die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluierungsberichts mag eine Kontinuität im ständigen Haushaltskreislauf dadurch sichern wollen, dass sich die Kontrolle durch die Haushaltsbehörde nicht auf eine „contre-rôle“ im Sinne einer bloß **retrospektiven Überprüfung** des Haushaltsvollzugs beschränkt, sondern ihr im Sinne eines „controlling“ auch eine **prospektive Steuerungswirkung** zukommt. Diese Wirkung darf aber nicht überschätzt werden, denn die Kommission kann die Vorgaben des Entlastungsbeschlusses aufgrund des langwierigen Entlastungsverfahrens erst im dritten auf den entlasteten Haushaltsvollzug folgenden Haushaltsjahr umsetzen.

1 Vgl. Art. 121 ff. HO 2002.

2 Zum exakten Ablauf des Entlastungsverfahrens Art. 128 ff. HO 2002.

3 Vgl. Art. III-409 Rn 13.

4 Vgl. auch Art. 147 Abs. 2 HO 2002.

Artikel III-409 [Entlastung]

(1) Auf Empfehlung des Rates erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. Zu diesem Zweck prüft es nach dem Rat die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht nach Artikel III-408 sowie den Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die Zuverlässigkeitserklärung nach Artikel III-384 Absatz 1 Unterabsatz 2 und die einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs.

(2) Das Europäische Parlament kann vor der Entlastung der Kommission sowie auch zu anderen Zwecken im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Haushaltsbefugnisse die Kommission auffordern, Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament auf dessen Ersuchen alle notwendigen Informationen vor.

(3) Die Kommission trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind, nachzukommen.

(4) Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates erstattet die Kommission Bericht über die Maßnahmen, die aufgrund dieser Bemerkungen und Erläuterungen getroffen wurden, insbesondere über die Weisungen, die den für die Ausführung des Haushaltsplans zuständigen Dienststellen erteilt worden sind. Diese Berichte sind auch dem Rechnungshof zuzuleiten.

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung entspricht – bis auf die Aufnahme des von Art. III-408 UA 2 neu eingeführten Evaluierungsberichts – Art. 276 EGV. Dessen Abs. 3 UA 2 ist nun in den eigenständigen Abs. 4 überführt worden. 1

2. Entlastung. Die Norm regelt das Verfahren, mit dem die Kommission für ihre Ausführung des Haushaltsplans durch das Parlament entlastet wird, und betrifft insofern die letzte Phase des Haushaltskreislaufs, die nachträgliche Haushaltskontrolle. In Abs. 2 enthält sie darüber hinaus Vorgaben für die begleitende Haushaltskontrolle durch das Parlament. 2

II. Bedeutung der Norm. 1. Entlastung und Entlastungsverfahren (Abs. 1). Mit der Entlastung werden die externe Kontrolle der Haushaltsführung und damit zugleich der Haushaltskreislauf abgeschlossen. Ihr kommt eine doppelte Funktion zu: In rechnerischer Hinsicht bestätigt sie den Abschluss der Haushaltsrechnung des betreffenden Haushaltsjahres und schafft damit zugleich auch die Grundlage für die Rechnungsabschlüsse der Folgejahre, in politischer Hinsicht bewertet sie die Art und Weise der Haushaltsauführung der Kommission.¹ 3

Korrespondierend zur ausschließlichen Verantwortlichkeit der Kommission für die Haushaltsführung (Art. III-407 UA 1 S. 1) ist allein die Kommission Adressat der Entlastung. Sofern das Parlament auch anderen Organen Entlastung erteilt, ist diese keine Entlastung im Sinne des Art. III-407 und kann deshalb auch nicht deren Rechtsfolgen erzeugen.² 4

Gegenstand der Entlastung ist nach Abs. 1 die Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission. In Bezug auf die rechnerische Funktion der Entlastung sollte diese Bestimmung durch die Haushaltsordnung konkretisiert werden. Nach Art. 146 Abs. 1 HO 2002 betrifft die Entlastung „die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften und den sich daraus ergebenden Saldo sowie das Vermögen und die Schulden der Gemeinschaft.“ 5

Die Grundlagen des Entlastungsverfahrens werden von Abs. 1 S. 2 ausdrücklich benannt. Neu hinzugekommen ist der Evaluierungsbericht, den die Kommission nach Art. III-408 UA 2 zu erstellen hat. 6

1 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 276 Rn 1 m.w.N.

2 Ebenso Streinz/Niedobitek, Art. 276 Rn 7.

- 7 Das **Verfahren** der Entlastung wird von Abs. 1 nur grob umschrieben und ist im Übrigen in der Haushaltsordnung insbesondere auch im Hinblick auf die Fristen, die von den beteiligten Organen im Interesse einer zügigen Entlastung zu beachten sind, zu konkretisieren.³ Das Verfahren innerhalb des Parlaments wird in dessen Geschäftsordnung auszugestalten sein.⁴ Der Rat ist seit 1977 nur noch empfehlend am Entlastungsverfahren beteiligt.⁵ Er beschließt, da nichts anderes bestimmt ist, seine Empfehlungen gem. Art. 1-23 mit qualifizierter Mehrheit. Die eigentliche Entlastung wird vom Parlament erteilt. Es beschließt entsprechend Art. III-338 mit absoluter Mehrheit. Dabei ist es (bei insofern offenem Wortlaut) nicht verpflichtet, die Entlastung zu erteilen, sondern kann diese auch **verweigern**.⁶ Ob es darüber hinaus auch teilweise oder bedingte Entlastungen aussprechen darf, ist rechtlich bislang nicht geklärt und wohl eher eine politisch zu beantwortende Frage, deren Bedeutung nicht überschätzt werden darf, weil das Parlament konkrete politische Kritik in seine Entlastungsbemerkungen einbringen und deren Beachtung durch die Kommission nach Abs. 4 und Art. III-408 UA 2 kontrollieren kann.
- 8 Die Entlastung erfolgt in der **Form** eines einfachen Parlamentsbeschlusses. Dem Beschluss wird eine EntschlieÙung mit den Bemerkungen des Parlaments sowie der Beschluss über die Billigung der Haushaltsrechnung beigelegt. Sämtliche dieser Handlungen des Parlaments werden im Amtsblatt veröffentlicht.⁷
- 9 **2. Rechtsfolgen der Entlastung (Abs. 3).** In Bezug auf die Rechtsfolgen der Entlastung ist zwischen dem Entlastungsbeschluss und etwaigen in der EntschlieÙung enthaltenen Bemerkungen des Parlaments zu differenzieren.
- 10 Hinsichtlich des Entlastungsbeschlusses ist weiterhin zwischen seiner **rechnerischen** und seiner politischen Funktion zu unterscheiden. In Bezug auf seine **rechnerische Funktion** kommt dem Entlastungsbeschluss insofern **Rechtswirkung** zu, als er die Konten abschließt und die Vermutung für eine ordnungsgemäÙe Haushaltsführung der Kommission und der anderen beteiligten Organe begründet. Es dürfen keine weiteren Haushaltsoperationen für dieses Jahr gebucht oder Rechnungen geändert werden.⁸ In Bezug auf seine **politische Funktion** erzeugt der Entlastungsbeschluss dagegen **keine Rechtsfolgen**. Das gilt auch für den Fall seiner **Verweigerung**, die schon wegen abweichender Verfahrensregelung insbesondere nicht in ein Misstrauensvotum nach Art. III-340 umgedeutet werden kann. Die politischen Folgen einer Entlastungsverweigerung können freilich weit reichend sein und – wie am 16.03.1999 – bis zum geschlossenen Rücktritt der Kommission führen.
- 11 Die in der EntschlieÙung enthaltenen **Bemerkungen** des Parlaments sind dagegen mit **eigenständigen Rechtsfolgen** verbunden, die sich aus Abs. 3 sowie auch aus Art. III-408 UA 2 ergeben. Nach Abs. 3 muss die Kommission diesen Bemerkungen nachkommen, indem sie alle zweckdienlichen Maßnahmen ergreift. Art. 147 Abs. 1 HO 2002 erstreckt diese Rechtspflicht auch auf die anderen am Haushaltsvollzug beteiligten Organe. Diese Maßnahmen müssen nach Art. III-408 UA 2 im nächsten **Evaluierungsbericht** geschildert werden. Bei seinen an die Kommission gerichteten Bemerkungen differenziert das Parlament nach Schwere des festgestellten Mangels und unterscheidet dementsprechend zwischen stets zu befolgenden Aufforderungen, grundsätzlich zu befolgenden Empfehlungen und nur zu prüfenden Vorschlägen.⁹

3 Vgl. Art. 139 ff. HO 2002.

4 Vgl. Art. 93 i.V.m. Anlage V GO-EP, ABl. 1999 L 202/1.

5 Zur Entwicklung des Entlastungsverfahrens s. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, Baden-Baden, 1997, S. 151 ff.

6 Str., wie hier schon Rossi, ebenda, S. 158 ff.; KannengieÙer, Die Entlastung im Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1995, 55, 56; a.A. GS/Bieber, Art. 276 Rn 12; Streinz/Niedobitek, Art. 276 Rn 14; Schwarze/Schoo, Art. 276 Rn 11; GH/Magiera, Art. 206 Rn 7. Das Parlament hat bislang dreimal (für die Haushaltsjahre 1982, 1985 und 1996) die Entlastung verweigert.

7 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 276 Rn 12.

8 H.M., vgl. GS/Bieber, Art. 276 Rn 17; differenzierend KannengieÙer (Fn. 6), S. 58; Rossi (Fn. 5), S. 163.

9 Einzelheiten bei Theato/Graf, Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 130 f.

- 3. Ergänzende Berichtspflichten (Abs. 4).** Abs. 4 normiert Berichtspflichten der Kommission, die ein entsprechendes Ersuchen des Parlaments oder des Rates voraussetzen. Die Bedeutung dieser Berichtspflichten wird durch die grundsätzliche Verpflichtung der Kommission, zur Umsetzung der Vorgaben des Parlaments und des Rates stets im Evaluierungsbericht nach Art. III-408 UA 2 Stellung zu nehmen, abnehmen, aber nicht verloren gehen, denn sie ermöglicht dem Parlament und der Regierung nach wie vor gezielte Nachfragen. Außerdem müssen die Berichte nach Abs. 4 auch dem Rechnungshof zugeleitet werden, während die Evaluierungsberichte – vorbehaltlich einer entsprechenden Regelung in der Haushaltsordnung – nur dem Parlament und dem Rat vorgelegt werden müssen. 12
- 4. Begleitende Haushaltskontrolle (Abs. 2).** Absatz 2 begründet ein umfassendes Auskunftsrecht des Parlaments gegenüber der Kommission, das inhaltlich und zeitlich über das eigentliche Entlastungsverfahren hinausreicht, und legt damit den verfassungsrechtlichen Grundstein für eine begleitende Haushaltskontrolle. Es ist allerdings seinem Wortlaut nach auf die Ausgabentätigkeit beschränkt, die freilich regelmäßig im Mittelpunkt des Kontrollinteresses des Parlaments steht. Das Auskunftsrecht kann durch die Haushaltsordnung oder etwa durch eine Vereinbarung zwischen dem Parlament und der Kommission ausgestaltet werden, ohne dass damit eine weitere Berufung des Parlaments auf Abs. 2 ausgeschlossen wäre. Art. 131 HO 2002 sieht u.a. Vierteljahresberichte vor, die im sog. „Notenboom-Verfahren“ im Haushaltskontrollausschuss des Parlaments geprüft werden.¹⁰ Darüber hinaus sind die Modalitäten der Informationsübermittlung in einer am 1.01.2001 in Kraft getretenen Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Kommission geregelt.¹¹ 13

Abschnitt 4 Gemeinsame Bestimmungen

Artikel III-410 [Rechnungseinheit Euro]

Der mehrjährige Finanzrahmen und der Jahreshaushaltsplan werden in Euro aufgestellt.

- 1. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 277 EGV an, der zuletzt durch den Vertrag von Amsterdam erheblich modifiziert wurde.¹ Von Art. 277 EGV unterscheidet sich Art. III-410 in zweierlei Hinsicht: Zum einen erstreckt er die Rechnungseinheit über den Haushaltsplan hinaus ausdrücklich auf den mehrjährigen Finanzrahmen. Zum anderen legt er den Euro als Rechnungseinheit verfassungsunmittelbar fest, während Art. 277 EGV die Bestimmung der Rechnungseinheit der Haushaltsordnung und insofern dem europäischen Gesetzgeber überlässt. 1
- 2. Haushaltsgrundsatz der Rechnungseinheit.** Art. III-410 verankert den Haushaltsgrundsatz der Rechnungseinheit und bestimmt zugleich den Euro als maßgebliche Rechnungseinheit.² Dieser Festlegung bedarf es, weil nicht alle Mitgliedstaaten den Euro als gemeinschaftliche Währung eingeführt haben. Sobald der Euro als einheitliche Währung in allen Mitgliedstaaten gilt, wird der Norm nur noch deklaratorische Bedeutung zukommen.³ 2

10 Vgl. Theato/Graf, ebenda, S. 135 f.; Rossi (Fn. 5), S. 149.

11 ABl. C 121 v. 24.04.2001.

1 Vgl. zur Vorgeschichte GS/Bieber, Art. 277 Rn 3 ff.

2 Zur Entwicklung der Rechnungseinheit vom US-Dollar (für die EGKS bis 1958) über den belgischen Franc, die an einem Goldwert bemessene „Rechnungseinheit“ (RE), die an einem Währungskorb ausgerichtete „Europäische Rechnungseinheit“ (ERE) und die „European Currency Unit“ (ECU) bis hin zum Euro vgl. Strasser, Die Finanzen Europas, 7. Aufl., 1991, S. 62 ff.

3 Ähnlich Streinz/Niedobitek, Art. 278 Rn 2.

- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Grundsatz der Rechnungseinheit.** Dem Wortlaut der Vorschrift nach sind sowohl der mehrjährige Finanzrahmen als auch der Jahreshaushaltsplan in Euro aufzustellen. Die Einbeziehung des mehrjährigen Finanzrahmens in den Regelungsbereich trägt dessen verbindlichem und limitierendem Charakter Rechnung und erleichtert dem Haushaltsgesetzgeber die Einhaltung seiner Vorgaben.⁴ In Bezug auf den Haushaltsplan ist der Anwendungsbereich des Art. III-410 in zweierlei Hinsicht auszuweiten: Zum einen beschränkt sich die Rechnungseinheit nicht auf die Aufstellung des Haushaltsplans, sondern erstreckt sich auf den gesamten Haushaltskreislauf einschließlich des Vollzugs und der Kontrolle. Zum anderen sind im Interesse der Haushaltsklarheit neben dem Jahreshaushaltsplan auch etwaige Berichtigungshaushaltspläne oder sonstige zeitlich oder inhaltlich beschränkte Teilhaushaltspläne, sofern solche nach der gem. Art. III-412 zu erlassenden Haushaltsordnung zulässig sind,⁵ in Euro aufzustellen.
- 4 **2. Ausnahmen.** Art. III-410 verhält sich nicht zu Ausnahmen vom Grundsatz der Rechnungseinheit. Obwohl Abweichungen im Interesse eines transparenten Haushalts und zur Vermeidung von durch Wechselkursschwankungen ausgelösten Budgetunsicherheiten regelmäßig zu vermeiden sind, erscheint es zulässig, wenn in der Haushaltsordnung eng umgrenzte Ausnahmen normiert werden. Derzeit gestattet Art. 16 Abs. 2 HO, bei der Kassenführung im Sinne von Art. 61 HO Transaktionen in den Landeswährungen vorzunehmen. Die Umrechnung zwischen diesen Währungen und dem Euro erfolgt in diesem Falle nach Maßgabe der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung.⁶
- 5 **3. Festlegung des Euro als Rechnungseinheit.** Die verfassungsrechtliche Festlegung des Euro betrifft ihn nur als Rechnungseinheit und ist insofern unabhängig von seinem Schicksal als Zahlungsmittel.

Artikel III-411 [Transfer von Kommissionsguthaben]

Die Kommission kann vorbehaltlich der Unterrichtung der zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ihre Guthaben in der Währung eines dieser Staaten in die Währung eines anderen Mitgliedstaats transferieren, soweit dies erforderlich ist, um diese Guthaben für die in der Verfassung vorgesehenen Zwecke zu verwenden. Besitzt die Kommission verfügbare oder flüssige Guthaben in der benötigten Währung, so vermeidet sie soweit möglich derartige Transferierungen.

Die Kommission verkehrt mit jedem der betroffenen Mitgliedstaaten über die von diesem bezeichnete Behörde. Bei der Durchführung ihrer Finanzgeschäfte nimmt sie die Notenbank des betreffenden Mitgliedstaats oder ein anderes von diesem genehmigtes Finanzinstitut in Anspruch.

- 1 **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung entspricht Art. 278 EGV.
- 2 **2. Transferierungen.** Die Norm betrifft Finanztransferierungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Sie enthält in UA 1 eine devisenrechtliche Regelung und in UA 2 eine organisationsrechtliche Vorschrift.
- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Devisentransferierungen (Abs. 1).** Das Finanzierungssystem der Union bringt es mit sich, dass die Union, handelnd insoweit durch die Kommission, über Guthaben in den verschiedenen Währungen der Mitgliedstaaten verfügt. Nach UA 1 S. 2 sind Transferierungen von einer Währung in eine andere möglichst zu vermeiden. Sind sie gleichwohl erforderlich, muss die Kommission nach UA 1 S. 1 die betroffenen

4 S. Art. I-55 Rn 8.

5 Nach Art. 37 HO 2002 können unter bestimmten Voraussetzungen Berichtigungshaushaltspläne aufgestellt werden; die Unterscheidung zwischen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplänen ist in dieser HO entfallen, mag jedoch von einer neu zu erlassenden HO wieder aufgegriffen werden.

6 Vgl. Art. 7, 8 VO 2342/02, ABl. 2002 L 357.

Staaten zunächst informieren und ihnen, dies erschließt sich nur mittelbar, Reaktionsmöglichkeiten einräumen.¹ Wegen der Einführung des Euro in zahlreichen Mitgliedstaaten ist die Norm nur von geringer Bedeutung, mit der Einführung des Euro in allen Mitgliedstaaten wird sie obsolet.

Zu Transferierungen in **Drittwährungen** verhält sich die Norm nicht.²

2. Organisationsbestimmung (Abs. 2). Mit Rücksicht auf die **Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten** überlässt es UA 2 S. 1 den Mitgliedstaaten, diejenige Behörde zu bezeichnen, mit der die Kommission im Bereich des Finanzwesens zusammenwirkt. Sofern eine solche Bezeichnung nicht erfolgt, werden die Finanzgeschäfte nach UA 2 S. 2 mit den **Notenbanken** abgewickelt. Die Bestimmung beschränkt sich nicht auf Transferierungen nach UA 1, sondern umfasst sämtliche Finanzgeschäfte.³

Artikel III-412 [Haushaltsordnung, Durchführungsbestimmungen]

(1) Durch Europäisches Gesetz

- a) wird die Haushaltsordnung aufgestellt, in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden;
- b) werden die Vorschriften, die die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure, und insbesondere der anweisungsbefugten Personen und der Rechnungsführer regeln, festgelegt.

Das Europäische Gesetz wird nach Anhörung des Rechnungshofs erlassen.

(2) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission eine Europäische Verordnung zur Festlegung der Einzelheiten und des Verfahrens, nach denen die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehenen Haushaltseinnahmen der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen. Der Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs.

(3) Bis zum 31. Dezember 2006 beschließt der Rat in allen in diesem Artikel genannten Fällen einstimmig.

I. Allgemeines. **1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung korrespondiert mit Art. 279 EGV unterscheidet sich von dieser Regelung aber vor allem in zwei Punkten: Zum einen wird die Haushaltsordnung nun vom Parlament und Rat gemeinsam erlassen; zum anderen entfällt das Einstimmigkeitserfordernis ab dem 1. Januar 2007¹ nun auch für die von Abs. 2 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen des Rates zum Eigenmittelsystem. Durch den Vertrag von Nizza war das Einstimmigkeitserfordernis zunächst nur für den Erlass der Haushaltsordnung aufgehoben worden.

2. Haushaltsordnung, Durchführungsbestimmungen. Die Vorschrift ermächtigt zum Erlass der Haushaltsordnung sowie anderer haushaltsrechtlicher Durchführungsbestimmungen. Ihr **Anwendungsbereich** erstreckt sich auch auf den Erlass von Finanzvorschriften dezentraler Einrichtungen der Union,² nicht jedoch auf Vorschriften für Ausgaben, die – wie beim EEF – nicht von der Union, sondern unmittelbar von den Mitgliedstaaten finanziert werden.³

II. Bedeutung der Norm. **1. Haushaltsordnung (Abs. 1).** Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Haushaltskreislauf der EU sind zwingend auf Konkretisierung durch eine

1 Vgl. CR/Waldhoff, Art. 278 Rn 1.

2 Vgl. GS/Bieber, Art. 278 Rn 3.

3 Vgl. GS/Bieber, Art. 278 Rn 4.

1 Zu diesem Zeitpunkt soll die neue mehrjährige Finanzplanung beginnen.

2 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 279 Rn 2; GS/Bieber, Art. 279 Rn 8.

3 Vgl. EuGH, Rs C-316/91, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625.

Haushaltsordnung angewiesen, wie sich aus den zahlreichen Bezugnahmen auf das „Europäische Gesetz nach Art. III-412“ ergibt.⁴ Aufgrund dieser herausgehobenen Bedeutung für die Durchführung des Haushalts normiert Abs. 1 nicht nur eine **Ermächtigung**, sondern auch die **Verpflichtung**, eine Haushaltsordnung zu erlassen. Zugleich ist die Haushaltsordnung – zumindest in Teilen – als **materielles Verfassungsrecht** zu qualifizieren.

- 4 Die HO 2002⁵ enthält Bestimmungen über die Haushaltsgrundsätze (Art. 3-30), über die Aufstellung und Gliederung des Haushalts (Art. 31-47), den Haushaltsvollzug (Art. 48-87), die Rechnungslegung und -führung (Art. 121-138), die externe Kontrolle und Entlastung (Art. 139-147), darüber hinaus aber auch über die öffentliche Auftragsvergabe (Art. 88-107) und Finanzhilfen (Art. 107-120). Die von Art. III-412 Abs. 1 lit. b angesprochenen Vorschriften sind ebenfalls in die Haushaltsordnung integriert (vgl. Art. 58 ff., Art. 85 ff.). Die HO 2002 wird mit In-Kraft-Treten des EVV wegen der zahlreichen veränderten verfassungsrechtlichen Vorgaben durch eine neue Haushaltsordnung abgelöst sein.
- 5 Art. III-412 Abs. 1 stellt klar, dass die Haushaltsordnung als Europäisches Gesetz i.S.v. I-33 Abs. 1 UA 2 erlassen wird. Die Rechtsform der nach Art. 279 EGV erlassenen Haushaltsordnungen war zunächst unklar, erst die HO 2002 wurde explizit als Verordnung i.S.v. Art. 249 Abs. 2 EGV erlassen.⁶ Mangels abweichender Bestimmungen ist die Haushaltsordnung in dem ordentlichen Verfahren nach Art. III-396 und somit vom Parlament und Rat gemeinsam zu erlassen. Die **obligatorische Anhörung des Rechnungshofs** dient der Einbeziehung seines Sachverständs. Ihre Unterlassung führt wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift i.S.v. Art. III-365 Abs. 2 zur Nichtigkeit der Haushaltsordnung.
- 6 **2. Durchführungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem (Abs. 2).** Die Durchführungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem nach Absatz 2 werden als Europäische Verordnung i.S.v. Art. I-33 Abs. 1 UA 4 vom Rat erlassen. Das Parlament ist hier wie der Rechnungshof nur anzuhören. In Wahrnehmung des Art. 279 Abs. 2 EGV sind bislang erlassen worden die Verordnung des Rates zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses,⁷ die Verordnung des Rates zur Festlegung der Rechte und Pflichten der Kontrollbeauftragten der Kommission⁸ und die Verordnung über die einheitliche Regelung für die Erhebung der MWSt-Eigenmittel.⁹
- 7 **3. Einstimmigkeitserfordernis (Abs. 3).** Ab dem 01.01.2007 beschließt der Rat über sämtliche der nach Art. III-412 zu erlassenden Rechtsvorschriften entsprechend der Grundregel des Art. I-23 Abs. 3 mit qualifizierter Mehrheit i.S.v. Art. I-25.

Artikel III-413 [Finanzierung obligatorischer Ausgaben]

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen sicher, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.

- 1 **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV korrespondiert aber mit Art. III-319 EVV/KonvE. Sie ist Konsequenz der Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren nach Art. III-404.

4 Vgl. Art. I-53 Abs. 3, 4; Art. III-405 Abs. 1, 2; Art. III-406, Art. III-407.

5 VO 1605/2002, 25.06.2002, ABl. 2002 L 248/1; vgl. auch die Durchführungsbestimmungen der Kommission zur HO 2002, VO 2342/2002, 23.12.2002, ABl. 2002 L 357/1.

6 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 279 Rn 8.

7 VO 1150/2000, 22.05.2000, ABl. 2000 L 130/1.

8 VO 1026/1999, 10.05.1999, ABl. 2000 L 130/1.

9 VO 1553/1989, 29.05.1989, ABl. 1989 L 155/1.

2. Finanzierung obligatorischer Ausgaben, Haftung. Die Norm verpflichtet die genannten Organe, die Finanzierung solcher Ausgaben sicherzustellen, die sich zwingend aus der Verfassung oder aus sekundärrechtlichen Rechtsakten ergeben (obligatorische Ausgaben). Dies sind solche, auf die ein **rechtlicher Anspruch** gegen die Union besteht. Damit garantiert sie zugleich die Haftung dieser Organe für etwaige Schäden Dritter. 2

II. Bedeutung der Norm. Hinsichtlich der Bedeutung der Norm ist zu unterscheiden: 3

1. Intraverbundverhältnis. Für das Intraverbundverhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten lassen sich der Bestimmung **keine rechtlichen Gehalte** entnehmen. Die Art und die Höhe der der Union zur Verfügung stehenden Einnahmen bestimmen sich ausschließlich nach dem System der Eigenmittel, das im Verfahren nach Art. I-53 Abs. 3 und somit von den Mitgliedstaaten beschlossen wird. Allenfalls lässt sich der Norm in Ergänzung des Art. I-53 Abs. 1 das an die bezeichneten Organe gerichtete Gebot entnehmen, im Verfahren des Art. I-53 Abs. 3 auf die Finanzierbarkeit der obligatorischen Ausgaben hinzuwirken.¹ 4

2. Interorganverhältnis. Für das Interorganverhältnis zwischen den genannten Organen erlangt die Bestimmung als **Verteilungsgrundsatz** Bedeutung. Sie verpflichtet die Organe, die zur Verfügung stehenden Einnahmen im Haushaltsverfahren so zu bewilligen, dass jedenfalls die Finanzierung der obligatorischen Ausgaben gesichert ist. Andere Politiken können nur mit den verbleibenden Mitteln finanziert werden. Insofern beschränkt Art. III-413 die politische Gestaltungsfreiheit aller drei Organe. Das Parlament wird durch die Bestimmung nicht einseitig benachteiligt, denn es hat im Haushaltsverfahren an Einfluss auf die obligatorischen Ausgaben gewonnen. 5

3. Außenverhältnis. Im Außenverhältnis zu Dritten lässt sich Art. III-413 derart als **Haftungsregel** verstehen, dass sich die Union nicht darauf berufen kann, die materiell begründeten Pflichten nicht finanzieren zu können. Als eigene Anspruchsgrundlage kommt die Norm aber nicht in Betracht, vielmehr bestimmen sich etwaige Ansprüche nach Art. III-431. 6

Artikel III-414 [Trilog der Organ-Präsidenten]

Auf Initiative der Kommission werden im Rahmen der nach diesem Kapitel vorgesehenen Haushaltsverfahren regelmäßige Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einberufen. Diese treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe, denen sie vorstehen, zu fördern und so die Durchführung dieses Kapitels zu erleichtern.

I. Allgemeines. **1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV. Sie geht auf die **Gemeinsame Erklärung** des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30.06.1982 zurück, mit dem der bereits beim EuGH anhängig gemachte Streit um den Haushaltsplan von 1982 beigelegt werden konnte,¹ und hat ihr Vorbild in entsprechenden Regelungen der **Interinstitutionellen Vereinbarungen** von 1988, 1993, 1999 und 2006.² 1

2. Trilog. Die Norm institutionalisiert und konstitutionalisiert das als **Trilog** bezeichnete Treffen der benannten Organpräsidenten und konkretisiert zugleich den **Grundsatz der Organreue**³ für das Haushaltsverfahren. 2

II. Bedeutung der Norm. **1. Einberufung des Trilogs (S. 1).** Der Trilog findet nur im gegenseitigen Einvernehmen der drei Organpräsidenten statt. Das folgt aus der passivischen Formulierung, die nicht erkennen lässt, wer die Treffen einberuft. Der Kommission 3

¹ Zur Dependenz zwischen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen s. Art. I-54 Rn 4; Art. I-55 Rn 8.

² Vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, Baden-Baden, 1997, S. 34 f.

³ Vgl. Anhang III zur Interinstitutionellen Vereinbarung v. 06.05.1999, ABl. 1999 C 172/1.

³ Vgl. Art. I-19 Abs. 2 S. 2.

wird insofern nur eine koordinierende Initiativaufgabe, nicht aber eine bindende Initiativbefugnis übertragen.⁴ Eine solche wäre mit dem durch Gleichberechtigung geprägten Charakter des Trilogs nicht zu vereinbaren.

- 4 Der Trilog findet „im Rahmen der nach diesem Kapitel vorgesehenen Haushaltsverfahren“ statt. Der Plural gibt zu erkennen, das nicht nur das Haushaltsverfahren im engeren Sinne nach Art. III-404 gemeint ist. Erfasst werden darüber hinaus auch die Aufstellung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Art. I-55 und Art. III-402,⁵ die Überschreitung der monatlichen Zwölfstel im Nothaushaltsverfahren nach Art. III-405 Abs. 2, das Entlastungsverfahren nach Art. III-409 und auch der Erlass der Haushaltsordnung und anderer Finanzvorschriften nach Art. III-412. Die Formulierung „im Rahmen“ begrenzt den **Anwendungsbereich** des Trilogs auf diese Verfahren, ohne ihn für alle zwingend vorzusehen.
- 5 „Regelmäßig“ bedeutet, dass der Trilog in die periodisch stattfindenden Haushaltsverfahren im jeweils gleichen Verfahrensstadium eingebunden werden soll. Nach der auf Art. 272 EGV zugeschnittenen Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 sind für die Aufstellung des Haushaltsplans mehrere Triloge vorgesehen.
- 6 Es ist davon auszugehen, dass die Präsidenten nach Maßgabe einer den Art. III-414 konkretisierenden Geschäftsordnung oder Interinstitutionellen Vereinbarung **vertreten** werden können. In der Vergangenheit ist der Parlamentspräsident durch den Haushaltsberaterinstituten und der Kommissionspräsidenten durch das für Haushalt zuständige Mitglied der Kommission vertreten worden.⁶
- 7 **2. Aufgaben des Trilogs (S. 2).** Die Aufgabe des Trilogs besteht darin, den gesamten Haushaltskreislauf („die Durchführung dieses Kapitels“) zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollen die Präsidenten **kompromisssuchend und -fördernd** auf ihre Organe einwirken.
- 8 Als Mittel sind ihnen dabei „alle erforderlichen Maßnahmen“ an die Hand gegeben. Die etwas drastisch wirkende Formulierung verliert insoweit an Schärfe, als sie sich nur auf die **Förderung** der Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe und nicht etwa auf deren Erfolg bezieht. Gleichwohl ist zu betonen, dass diese Maßnahmen unter dem **Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Befugnisse** der Organe und ihrer Teile stehen und insbesondere auch die Ausgestaltung der organinternen Entscheidungsfindung zu respektieren haben. Im Ergebnis sollen die Präsidenten ihre Organe dazu anhalten, ihre jeweiligen Verfahrensrechte im Haushaltskreislauf entsprechend dem **Grundsatz der Organtreue** mit Rücksicht auf die Rechte der jeweils anderen Organe und vor allem mit dem Ziel auszuüben, den verfassungsrechtlich vorgesehenen Haushaltskreislauf zu ermöglichen. Insofern artikuliert die Bestimmung mittelbar ein **Koordinierungs- und Kooperationsgebot** für die drei am Haushaltsverfahren beteiligten Organe.⁷
- 9 **3. Bewertung des Trilogs und seiner Konstitutionalisierung.** Der Trilog kann trotz seiner Verhandlungserfolge in der Vergangenheit **nicht nur positiv** bewertet werden. Er ermöglicht eine Entscheidungsfindung in den Haushaltsverfahren nicht nur, sondern verschleiert sie zugleich. So war unter der gleichzeitigen normativen Geltung des Art. 272 EGV und der faktischen Beachtung der Interinstitutionellen Vereinbarung nicht immer ersichtlich, in welchem Gremium und in welchem Verfahren welche Entscheidung getroffen wurde und wer dafür verantwortlich war. Damit wird der **Grundsatz der Transparenz** beeinträchtigt – ein Mankum, das durch die Öffentlichkeit des regulären Haushaltsverfahrens nicht geheilt wird, wenn hier lediglich eine formale Bestätigung der Ergebnisse des Trilogs stattfindet. Denn die im Trilog ausgehandelten Kompromisse überragen regelmäßig einen faktischen Druck auf die Entscheidungsfindung im Parlament aus.⁸

4 Vgl. aber Interinstitutionelle Vereinbarung 1999, E 23 Abs. 4.

5 Vgl. auch Art. III-402 Abs. 5.

6 Vgl. Anhang III C Nr. 3 zur Interinstitutionellen Vereinbarung v. 14.06.2006, ABl. 2006 C 139/1.

7 Fischer, EVV, S. 492.

8 Näher Rossi (Fn. 1), S. 240 ff.

Vor diesem Hintergrund begegnet die Konstitutionalisierung des Trilogs Bedenken. Denn während das Verhältnis von Trilog (und anderen Konzertierungsverfahren) auf der einen Seite und vertraglich festgelegtem Haushaltsverfahren auf der anderen Seite letztlich immer von der **Normenhierarchie** bestimmt war, stehen sich die Haushaltsverfahren und der Trilog nun formal gleichberechtigt gegenüber. Dadurch wird es den Mitgliedern der am Haushaltsverfahren beteiligten Organe erschwert, sich auf ihre verfassungsrechtlichen Befugnisse zurückziehen zu können. 10

Zugleich muss die Konstitutionalisierbarkeit des Trilogs in Frage gestellt werden. Abgesehen davon, dass sein Hauptgegenstand mit der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben entfallen ist, ist er ein **politisches Gremium**, das der Verrechtlichung nur bedingt zugänglich ist. Der Verweis auf Art. III-414 wird einen etwaigen politischen Streit nicht schlichten können, zumal sich justitiable Gehalte der Bestimmung letztlich nicht entnehmen lassen. Es handelt sich insofern ausschließlich um *soft law*.⁹ 11

Abschnitt 5 Betrugsbekämpfung

Artikel III-415 [Betrugsbekämpfung, Schutz der finanziellen Interessen der Union]

(1) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel. Diese Maßnahmen sind abschreckend und bewirken in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz.

(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

(3) Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verfassung ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

(4) Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union werden die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz festgelegt. Es wird nach Anhörung des Rechnungshofs erlassen.

(5) Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung dieses Artikels ergriffen wurden.

I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft, korrespondierend mit Art. III-321 EVV/KonvE, an Art. 280 EGV an,¹ unterscheidet sich von diesem aber vor allem in zwei Punkten: Zum einen erstreckt Abs. 1 S. 2 die effektive Schutzwirkung der zu ergreifenden Maßnahmen nun auch auf die Einrichtungen der Union, zum anderen ist der Vorbehalt für das Strafrecht und die **Strafrechtspflege** in den Mitgliedstaaten in Abs. 4 entfallen. 1

2. Schutz der finanziellen Interessen der Union. In Konkretisierung des Art. I-53 Abs. 7 verpflichtet die Bestimmung die Union und die Mitgliedstaaten, effektive Maßnahmen 2

⁹ Fischer, EVV, S. 492.

¹ Zu Art. 280 EGV vgl. umfassend GS/Prieß/Spitzer, Art. 280.

zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen. Wegen des überwiegend indirekten Vollzugs des Rechts der Union liegt der Schwerpunkt dieser Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten, die deshalb über das Effizienzgebot (Abs. 1) hinaus durch ein Assimilierungs- (Abs. 2) und ein Koordinierungsgebot (Abs. 3) in die Pflicht genommen werden. Die an die Union gerichtete Ermächtigungsgrundlage (Abs. 4) ermöglicht unter anderem eine Rechtsetzung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts.

- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Effizienzgebot (Abs. 1).** Das Effizienzgebot verlangt abschreckende und effiziente Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union. Diese Interessen sind berührt, wenn rechtswidrigerweise Einnahmen verkürzt werden (betroffen sind insb. Agrarabschöpfungen und Zölle) oder Ausgaben erschlichen werden. Sie sind nicht auf die im Haushaltsplan festgesetzten Mittel beschränkt, sondern erstrecken sich auf alle von der Union oder in ihrem Auftrag durch Dritte verwalteten Finanzmittel.² Der Begriff „Betrügereien“ ist bewusst in Abgrenzung zum Begriff „Betrug“ gewählt worden um auszudrücken, dass er unionsrechtlich und d.h. weit zu interpretieren ist. Abschreckende Maßnahmen können spezialpräventiv oder generalpräventiv wirken. Effektiv sind Maßnahmen, die das Verhalten ihrer Adressaten zu beeinflussen vermögen. Das Effizienzgebot verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten gleichermaßen, wie die Aufnahme der „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ in Abs. 1 S. 2 noch einmal betont.
- 4 **2. Assimilierungsgebot (Abs. 2).** Das Assimilierungsgebot des Abs. 2 soll – ähnlich insofern dem Diskriminierungsverbot beim indirekten Vollzug des Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten – einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union sicherstellen, ohne zu sehr in die nationalen Rechtsordnungen einzugreifen. Es verpflichtet allerdings alle staatlichen Gewalten gleichermaßen und verliert deshalb auch dann nicht an Bedeutung, wenn die Union von der Ermächtigung nach Abs. 4 ausgiebig Gebrauch macht.
- 5 **3. Koordinierungsgebot (Abs. 3).** Das Koordinierungsgebot richtet sich nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern nimmt gemäß S. 2 auch die Kommission in die Pflicht. Von besonderer Bedeutung ist dabei das 1999 errichtete³ Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF),⁴ das seine Tätigkeiten auf Grund einer Reihe von Rechtsvorschriften ausübt.⁵ Die Untersuchungen des Amtes erstrecken sich auch auf die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank.⁶
- 6 **4. Ermächtigungsgrundlage (Abs. 4).** Die Ermächtigungsgrundlage beschränkt die zu erlassenden Maßnahmen auf die Rechtsformen des Europäischen Gesetzes und des Rahmengesetzes. Der bisherige Vorbehalt für das Strafrecht und die Strafrechtspflege ist entfallen, so dass diese Aspekte künftig auf Art. III-415 Abs. 4 gestützt werden können. Bislang sind hier die Regelungen der dritten Säule maßgeblich gewesen.
- 7 **5. Berichtspflicht der Kommission (Abs. 5).** Die von Abs. 5 normierte Berichtspflicht der Kommission unterstreicht die Kontrollbefugnisse der Haushaltsbehörde. Innerhalb des Parlaments wird die Kontrolle durch den Haushaltskontrollausschuss ausgeübt.⁷

2 Vgl. Streinz/Satzger, Art. 280 Rn 5 m.w.N.

3 Beschluss der Kommission 1999/352 v. 28.04.1999, ABl. 1999 L 136.

4 Office Européen de Lutte Anti-Fraude.

5 S. insb. VO 1073/1999, ABl. 1999 L 136/1; VO 1074/1999, ABl. 1999 L 136/8, Interinstitutionelle Vereinbarung v. 25.05.1999, ABl. 1999 L 136/15.

6 EuGH, Rs C-11/00, Kommission/EZB, u. Rs C-15/00, Kommission/EIB, Urteile v. 10.07.2003.

7 Vgl. Anlage VI GO-EP.