

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

Rechte der EZB zu Anhörungen und Stellungnahmen umschreiben, geht es in Art. III-383 in erster Linie um ihre Pflichtenstellung. Ergänzt und punktuell erweitert wird die Bestimmung durch die Art. 15 der ESZB-Satzung.

II. Teilnahmerechte (Abs. 1, 2). Die Absätze 1 und 2 des Art. III-383 sorgen dadurch für Transparenz, dass sie dem Präsidenten des Rates (und eines Mitglieds der Kommission) und dem Präsidenten der EZB wechselseitig Teilnahmerechte an den Sitzungen des EZB-Rates bzw. den Tagungen des Rates einräumen. 2

III. Politische Rechenschaftspflichten der EZB (Abs. 3). Art. III-383 Abs. 3 UA 1 statuiert eine Berichtspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Rat, dem Ministerrat, der Kommission und dem Parlament in Form von Jahresberichten. Ergänzt wird dies durch eine Pflicht zur Veröffentlichung vierteljährlicher Berichte der EZB über die Tätigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken (Art. 15 Abs. 1 ESZB-Satzung) und wöchentlicher „konsolidierter Ausweise des Europäischen Systems der Zentralbanken“ (Art. 15 Abs. 2 ESZB-Satzung). 3

Angesichts der schwachen demokratischen Legitimation der EZB und dem Fehlen einer rechtlichen Rechenschaftspflicht ist das Verhältnis zum Europäischen Parlament von besonderer Bedeutung, in dessen Rahmen wenigstens eine politische Rechenschaftspflicht erzeugt werden kann.¹ Das Parlament ist bemüht, die nach Abs. 3 UA 1 S. 2 vorgesehene allgemeine Aussprache über den Jahresbericht der EZB in diesem Sinne zu nutzen. 4

Unterabschnitt 7 Der Rechnungshof

Artikel III-384 [Aufgaben und Befugnisse des Rechnungshofs]

(1) Der Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union. Er prüft ebenfalls die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben jeder Einrichtung und jeder sonstigen Stelle der Union, soweit der Rechtsakt zur Errichtung dieser Einrichtung oder dieser Stelle dies nicht ausschließt.

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

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

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

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

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

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

¹ So zutreffend Louis, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, CMLR 41 (2004), 575, 594 ff.

Diese Organe oder Dienststellen teilen dem Rechnungshof mit, ob sie an der Prüfung teilzunehmen beabsichtigen.

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

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

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

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

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

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

Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Diese bedarf der Genehmigung des Rates.

- 1 **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 248 EGV an. Sie korrespondiert mit Art. III-290 EVV/KonvE.
- 2 **2. Aufgaben und Befugnisse des Rechnungshofs.** Die Norm konkretisiert die Aufgaben des Rechnungshofs hinsichtlich Gegenstand, Maßstab und Verfahren der von Art. I-31 nur allgemein umschriebenen Rechnungsprüfung und verleiht ihm konkrete Befugnisse und Pflichten. Sie erfasst damit nur den Teil der externen Finanzkontrolle in der Union, die durch den Rechnungshof ausgeübt wird, und lässt die vor allem politische Kontrolle durch das Parlament unberührt. Auch die interne Finanzkontrolle durch die haushaltsvollziehenden Organe¹ wird von Art. III-384 allenfalls mittelbar tangiert.²
- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Prüfungsgegenstand.** Der Rechnungshof überprüft gemäß Abs. 1 S. 1 nicht nur alle (im Haushaltsplan veranschlagten) **Einnahmen und Ausgaben der Union**, sondern gemäß Abs. 1 S. 2 auch die **Finanztätigkeiten der von der Union geschaffenen Einrichtungen**, selbst wenn diese mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Die unter dem EGV problematischen Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofs in Bezug auf die operativen Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen³ sind nach dem EVV gegeben. Die von Abs. 1 S. 2 ermöglichten Ausnahmen gelten derzeit für die Europäische Investitionsbank (beachte insoweit Abs. 3 UA 3)⁴ und die Europäische Zentralbank. Dagegen unterfallen die

1 Zum internen Prüfer der Organe vgl. Art. 85 f. HO 2002.

2 Zur Finanzkontrolle vgl. Graf, *passim*.

3 Vgl. GS/Bieber, Art. 248 Rn 9.

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

Tätigkeiten des Europäischen Entwicklungsfonds kraft eines besonderen Abkommens der Mitgliedstaaten der Prüfung des Rechnungshofs.⁵

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

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

Daneben erlaubt Abs. 3 S. 1 auch die Prüfung „**an Ort und Stelle**“. Bei Prüfungen in den Mitgliedstaaten sind die nationalen Rechnungsprüfungsorgane (erfasst werden auch dezentrale Prüfungsorgane, in Bundesstaaten auch die Rechnungshöfe der Länder) rechtzeitig zu informieren und zur Mitwirkung der Kontrolle einzuladen. Eine Mitwirkungspflicht besteht aber grundsätzlich nicht (Abs. 3 UA 1 S. 4) und wird sich nur ausnahmsweise aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ableiten lassen. Bei der Zusammenarbeit des Rechnungshofs mit den Rechnungsprüfungsorganen in den Mitgliedstaaten ist deren jeweilige Unabhängigkeit zu wahren (Abs. 3 UA 1 S. 3).

In zeitlicher Hinsicht muss der Rechnungshof nicht den Rechnungsabschluss des jeweiligen Haushaltsjahres abwarten, sondern kann schon **während des laufenden Haushaltsjahres** mit den Prüfungen beginnen (Abs. 2 UA 3).

4. Handlungsformen. Der Rechnungshof artikuliert seine Prüfungsergebnisse in obligatorischen Jahresberichten sowie in fakultativen Bemerkungen in Form von selbstinitiierten **Sonderberichten** und von anderen Organen beantragten **Stellungnahmen** (Abs. 4). Hinzu tritt die im Amtsblatt zu veröffentlichende **Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung** (Abs. 1 UA 2), die zusammen mit dem Jahresbericht im Entlastungsverfahren nach Art. III-409 zu berücksichtigen ist. Über all diese Berichte entscheidet der Rechnungshof mit der absoluten Mehrheit. Die Entscheidungsfindung anderer Beschlüsse kann durch die Geschäftsordnung abweichend geregelt werden.⁶

5. Geschäftsordnungsautonomie. Die Befugnis des Rechnungshofs zum Erlass einer Geschäftsordnung folgt schon aus seinem Organstatus, wird aber von Abs. 4 UA 4 noch einmal ausdrücklich betont. Allerdings bedarf die zu erlassende Geschäftsordnung der mit qualifizierter Mehrheit (Art. I-23 Abs. 3 i.V.m. Art. I-25) beschlossenen Genehmigung des Rates.

Artikel III-385 [Zusammensetzung und Rechtsstellung des Rechnungshofs]

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

(2) Die Mitglieder des Rechnungshofs werden auf **sechs Jahre** ernannt. Ihre Wiederernennung ist zulässig. Der Rat erlässt einen Europäischen Beschluss zur Festlegung der

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

⁶ Vgl. Art. 22 Abs. 2 GO-RH.

entsprechend den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellten Liste der Mitglieder. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Die Mitglieder des Rechnungshofs wählen aus ihrer Mitte ihren Präsidenten für drei Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

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

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

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

Für das ausscheidende Mitglied wird für die verbleibende Amtszeit ein Nachfolger ernannt.

Außer im Fall der Amtsenthebung bleiben die Mitglieder des Rechnungshofs bis zur Neubesetzung ihres Sitzes im Amt.

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

- 1 **I. Allgemeines. 1. Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 247 EGV an. Sie korrespondiert mit Art. III-291 EGV.
- 2 **2. Ernennung und Rechtsstellung der Mitglieder des Rechnungshofs.** In Konkretisierung des Art. I-31 Abs. 3 regelt Art. III-385 das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofs und normiert zugleich deren Rechtsstellung.
- 3 **II. Bedeutung der Norm. 1. Kandidaten (Abs. 1).** Abs. 1 stellt bestimmte Anforderungen an die Mitglieder des Rechnungshofs. Um ihre fachliche Eignung sicherzustellen, sollen sie in ihren Mitgliedstaaten möglichst Erfahrungen durch eine Tätigkeit bei einem Rechnungsprüfungsorgan gesammelt haben oder für eine solche Tätigkeit zumindest geeignet sein. Auf ihre persönliche Eignung zielt das Erfordernis, jede Gewähr für Unabhängigkeit zu bieten. Insofern sind die gleichen Anforderungen zu stellen wie an die Mitglieder der Kommission (Art. I-26 Abs. 4) und des Gerichtshofs (Art. I-29 Abs. 2 UA 3).
- 3 **2. Ernennungsverfahren (Abs. 2).** Im Unterschied zu den Richtern werden die Mitglieder des Rechnungshofs nicht von den Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern in einem (entsprechend Art. I-23 Abs. 3 mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden) Beschluss des Rates ernannt. Den Mitgliedstaaten kommt nur ein Vorschlagsrecht, dem Parlament nur ein Anhörungsrecht zu.¹ Die Ernennung ist insofern kein dem primären Unionsrecht zuzuschreibender Rechtsakt der Mitgliedstaaten, sondern ein sekundärrechtlicher Rechtsakt, der der Kontrolle durch den EuGH unterliegt.²
- 4 **3. Unabhängigkeit (Abs. 3).** Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs ist weniger als Recht als vielmehr als Pflicht ausgestaltet. Sie dürfen weder von der Union noch von den Mitgliedstaaten und auch nicht von Privaten Weisungen einholen oder entgegennehmen. Trotz der praxisnahen Fokussierung auf Regierungen erfasst Abs. 3 alle Organe und Einrichtungen der Union und der Mitgliedstaaten, die insofern unter „andere Stellen“ zu fassen sind. Das Unterlassungsgebot des Abs. 3 S. 2 dient der

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

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

Wahrung der Autorität des Rechnungshofs und wirkt deshalb auch über die Beendigung der Amtszeit hinaus. Es kann sich insbesondere auch auf Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit beziehen.³

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

5. **Dauer und Beendigung des Amtes (Abs. 2 u. 5).** Die Mitglieder des Rechnungshofs werden nach Abs. 2 S. 2 für sechs Jahre ernannt. Ihre Wiederernennung ist möglich, ohne dass Art. III-383 diese Möglichkeit auf eine nochmalige Ernennung und somit auf maximal zwei Amtszeiten beschränkte.

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

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

Abschnitt 2 Die beratenden Einrichtungen der Union

Unterabschnitt 1 Der Ausschuss der Regionen

Artikel III-386 [Mitglieder des Ausschusses der Regionen]

Der Ausschuss der Regionen hat höchstens 350 Mitglieder. Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der Kommission einen Europäischen Beschluss über die Zusammensetzung des Ausschusses.

Die Mitglieder des Ausschusses und eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden für fünf Jahre ernannt. Wiederernennung ist zulässig. Ein Mitglied des Ausschusses darf nicht gleichzeitig Mitglied des Europäischen Parlaments sein.

Der Rat erlässt den Europäischen Beschluss zur Festlegung der entsprechend den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellten Liste der Mitglieder und Stellvertreter.

Die Amtszeit der Mitglieder des Ausschusses endet automatisch bei Ablauf des in Artikel I-32 Absatz 2 genannten Mandats, aufgrund dessen sie vorgeschlagen wurden; für die verbleibende Amtszeit wird nach demselben Verfahren ein Nachfolger ernannt.

Art. III-386 UA 1 legt wie schon Art. 263 UA 2 EGV fest, dass der AdR künftig maximal 350 Mitglieder haben dürfe. Er wird also weiterhin die gleiche Mitgliederzahl haben wie der WSA (Art. III-389), der textlich weitgehend den Art. III-386 bis 388 entsprechend in den Art. III-389 bis 392 geregelt wird. Anders als die Vorgängervorschriften verzichtet Art. III-386 auf eine vertragliche Regelung der Zusammensetzung des AdR und überlässt dies einem einstimmigen Ratsbeschluss auf Vorschlag der Kommission. Auf diese Weise wird eine höhere Flexibilität für künftige Anpassungen gewahrt. Anderenfalls könnte Art. I-32 Abs. 5, der eine regelmäßige Überprüfung der Art der Zu-

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

⁴ Vgl. § 6 Abs. 3 GO-RH: Erforderlich für die Antragstellung ist ein einstimmiger Beschluss der übrigen Mitglieder.