



---

## Sachstand

---

### Zu den Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofs und des Europäischen Rechnungshofs

**Zu den Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofs und des Europäischen Rechnungshofs**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 016/22  
Abschluss der Arbeit: 14. März 2022  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs (BRH)</b>	<b>4</b>
2.1.	Rechtliche Grundlagen	4
2.2.	Prüfungsrechte des BRH für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen	4
2.2.1.	Begriff und Rechtsnatur der Sondervermögen	4
2.2.2.	Prüfungsrechte im Einzelnen	5
2.3.	Prüfung bei Zuwendungsempfängern	6
2.3.1.	Rechtliche Grundlagen für Prüfungen bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung	6
2.3.2.	Prüfungsbefugnisse des BRH	7
<b>3.</b>	<b>Weitergehende Prüfungsmöglichkeiten des BRH</b>	<b>8</b>
3.1.	Umfang der Prüfung der Sondervermögen des Bundes	8
3.2.	Weitergehende Prüfungsbefugnisse?	9
<b>4.</b>	<b>Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs (EuRH)</b>	<b>9</b>
4.1.	Der Europäische Rechnungshof	9
4.2.	Das Europäische Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ als Prüfungsgegenstand	10
4.2.1.	Hintergrund	10
4.2.2.	Prüfungsrechte der EuRH	11

## 1. Fragestellung

Die zur Bearbeitung vorgelegte Anfrage beschäftigt sich mit mehreren Themen rund um die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs und des Europäischen Rechnungshofs. Hinsichtlich des Bundesrechnungshofs wird um Erläuterung der Prüfungsrechte gebeten, die dieser einerseits in Bezug auf Sondervermögen des Bundes, andererseits hinsichtlich der aus dem Sondervermögen begünstigten Zuwendungsempfänger hat (2.). Im Anschluss an diese Darstellung soll dazu Stellung genommen werden, ob derzeit bereits alle denkbaren bzw. rechtlich möglichen Rechte zur Prüfung der Sondervermögen in Anspruch genommen werden oder ob es ggf. noch weitergehende Prüfungsmöglichkeiten (z.B. durch freiwillige Prüfungsvereinbarungen) geben könnte (3.). Was den Europäischen Rechnungshof anbelangt wird eine vergleichende Darstellung des Prüfungsrechts begehrt, welches dieser hinsichtlich der einzelnen Komponenten des Europäischen Wiederaufbauinstruments Next Generation EU hat (4.).

## 2. Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs (BRH)

### 2.1. Rechtliche Grundlagen

Der Bundesrechnungshof (BRH) ist eine oberste Bundesbehörde (vgl. § 1 Bundesrechnungshofgesetz – BRHG).<sup>1</sup> Er ist Organ der Finanzkontrolle (vgl. § 5 VV-BHO), dessen Mitglieder unabhängig, d.h. nur dem Gesetz unterworfen sind (Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG). Er prüft gemäß seines verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrags aus **Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG** die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Diesen Prüfungsauftrag konkretisierend enthält das **Haushaltsgrundsätzegesetz** (HGrG) für Bund und Länder einheitliche (vgl. § 1 S. 2 HGrG) Grundsätze für die Arbeit der Rechnungshöfe in den §§ 42 ff. HGrG. Des Weiteren sind Aufgaben, Gegenstand, Inhalt, Adressaten sowie sonstige Modalitäten der Prüfung durch den BRH in den Vorschriften der **§§ 88 ff. Bundeshaushaltsordnung** (BHO) näher geregelt.

### 2.2. Prüfungsrechte des BRH für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen

#### 2.2.1. Begriff und Rechtsnatur der Sondervermögen

Sondervermögen haben verfassungsrechtlich keine eigenständige Regelung erfahren. Die Verfassung erkennt aber grundsätzlich die Bildung von Sondervermögen an verschiedenen Stellen an (siehe v.a. Art. 110 Abs. 1 S. 1 HS. 2 GG, im Übrigen in Art. 87f Abs. 2 und 3, 143b Abs. 1, 143d Abs. 1 GG). Auch das HGrG und die BHO enthalten keine umfassende Regelung der Sondervermögen (vgl. §§ 18 Abs. 2, 48 Abs. 1 HGrG, §§ 26 Abs. 2 und 113 BHO). Eine Legaldefinition von Sondervermögen findet sich daher auch erst in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO). Demnach sind Sondervermögen **rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens**, die durch **Gesetz** oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung **einzelner Aufgaben** des Bundes **bestimmt** sind (Ziff. 2.1 zu § 26 VV-BHO). Die organisatorische Absonderung vom eigentlichen Bundeshaushalt hat auch eine haushaltsmäßige Absonderung zur Folge, weshalb Sondervermögen auch als Grundlage ihrer Haushalts- und Wirt-

---

1 Str., siehe dazu *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 20 m.w.N.

schaftsführung einen eigenen Wirtschaftsplan erstellen (§§ 113, 110 BHO). Sie sind mit dem Bundeshaushalt nur dergestalt verbunden, dass dort gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 HS. 2 GG die Zuführungen und Ablieferungen an das Sondervermögen eingestellt werden müssen. Über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen (§ 26 Abs. 2 S. 2 BHO). Sondervermögen werden entweder vom Bund selbst verwaltet (in der Regel durch eine oberste Bundesbehörde) oder aber von entsprechend beauftragten Dritten im Wege der Fremdverwaltung betreut.<sup>2</sup>

Die Errichtung von Sondervermögen ist dabei **haushaltsrechtlich nicht immer unumstritten**.<sup>3</sup> Der BRH ist zwar der Auffassung, dass die Bildung von Sondervermögen in bestimmten Fällen durchaus sinnvoll sein kann.<sup>4</sup> Gleichwohl sieht er die Notwendigkeit, insoweit „strenge Maßstäbe“ anzulegen (v.a. in Bezug auf die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Einheit, Klarheit, Wahrheit und Fälligkeit), welche in den letzten Jahren in einigen Fällen jedoch nicht erfüllt worden seien.<sup>5</sup> Der BRH richtet seine haushaltsrechtliche Kritik im Besonderen gegen jene Sondervermögen, bei denen es zu einer zeitlichen Spreizung zwischen der haushaltsmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts kommt und fordert die Zuordnung der Ausgaben dieser Sondervermögen zum Kernhaushalt.<sup>6</sup>

### 2.2.2. Prüfungsrechte im Einzelnen

Die organisatorische und haushaltsmäßige Absonderung der Sondervermögen vom Bundeshaushalt lässt die Prüfungsrechte des BRH in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung „des

- 
- 2 *Bolte*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 68, Stand: 01.12.2018, § 113 BHO Rn. 4.
  - 3 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Sachstand „Fragen zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ vom 23. Februar 2022, WD 4 – 3000 – 007/22, S. 5 f. Zu den Nachteilen von Sondervermögen siehe auch *Dehlwisch-Bell*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 26 BHO Rn. 9. Zur jüngst entstandenen Diskussion um die im Zuge des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 geänderte Buchungssystematik für Sondervermögen siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Sachstand „Zum Stand der Diskussion über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Änderung der Buchungssystematik im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (BT-Drs. 20/300)“ vom 21. Januar 2022, WD 4 – 3000 – 006/21.
  - 4 *Bundesrechnungshof*, Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, S. 43, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/allgemeiner-teil/2021-01> (zuletzt abgerufen am 03.03.2022, 15:48 Uhr).
  - 5 *Bundesrechnungshof*, Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, S. 4, a.a.O.
  - 6 *Bundesrechnungshof*, Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, S. 43 f., a.a.O.

Bundes“, wie es in Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG heißt, indes unangetastet.<sup>7</sup> Während die Verfassung selbst auf eine explizite Erstreckung des Prüfungsauftrags auch auf Sondervermögen noch verzichtet, unterwirft zumindest dessen einfachgesetzliche Ausformung in § 42 Abs. 1 HGrG bzw. § 88 Abs. 1 BHO die Sondervermögen des Bundes daher auch ausdrücklich der Prüfung durch den BRH. Die Prüfungsbefugnis bezieht sich dabei auch auf fremdverwaltete Sondervermögen.<sup>8</sup> Damit bleibt festzuhalten, dass der BRH ohne Einschränkungen auch zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Sondervermögen nach den allgemeinen Vorgaben des HGrG bzw. der BHO ermächtigt ist.

Ausgehend hiervon erstreckt sich der Prüfungsumfang gem. § 42 Abs. 2 HGrG grundsätzlich auf

- die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben (Nr. 1)
- Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können (Nr. 2)
- das Vermögen und die Schulden (Nr. 3).

Nach §§ 113 S. 2, 90 BHO hat der BRH auch die eigenständige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen an den insoweit geltenden Vorschriften und Grundsätzen zu messen, insbesondere anhand der Frage, ob

- das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind (Nr. 1)
- die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung ordnungsgemäß aufgestellt sind (Nr. 2)
- wirtschaftlich und sparsam verfahren wird (Nr. 3)
- die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann (Nr. 4).

### 2.3. Prüfung bei Zuwendungsempfängern

#### 2.3.1. Rechtliche Grundlagen für Prüfungen bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung

Da Prüfungsadressat grundsätzlich der Bund inklusive seiner Sondervermögen (vgl. § 88 Abs. 1 BHO) ist, bedarf die Prüfung bei außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Dritten einer eigenständigen Regelung. Die Prüfung bei Zuwendungsempfängern hat wegen der damit verbundenen Duldungs- und Mitwirkungspflichten (vgl. § 28 der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs – PO-BRH) Eingriffscharakter.<sup>9</sup> Das GG, das HGrG und die BHO räumen dem BRH demnach die

---

7 Strittig ist nur, ob auch bezüglich Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung (z.B. durch Stiftungen) eine verfassungsunmittelbare Prüfungsberechtigung des BRH existiert. Siehe dazu nur *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 15.02.2022, Art. 114 Rn. 20; *Rossi*, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 23 Rn. 13.

8 *Mähring*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 74, Stand: 01.11.2020, § 88 BHO Rn. 6.

9 Zur Prüfung islamischer Verbände durch den BRH siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Sachstand „Prüfungskompetenz von Landesrechnungshöfen und Bundesrechnungshof in Bezug auf Geldflüsse islamischer Verbände, Vereine, Organisationen“ vom 03. März 2022, WD 4 – 3000 – 025/22, S. 5 f. m.w.N.

---

Befugnis ein, auch Stellen außerhalb der Bundes- bzw. Landesverwaltung zu prüfen (siehe Art. 114 Abs. 2 S. 2 HS. 1 GG). Diese Prüfungsbefugnis bei externen Stellen wird in § 43 Abs. 1 HGrG für Bund und Länder einheitlich näher ausgestaltet. Sie ist nach der genannten Norm zulässig, wenn betreffende Stellen

- Teile des Haushaltsplans ausführen oder vom Bund oder vom Land Ersatz von Aufwendungen erhalten (Nr. 1)
- Mittel oder Vermögensgegenstände des Bundes oder des Landes verwalten (Nr. 2) oder
- **vom Bund oder Land Zuwendungen erhalten** (Nr. 3).

§ 91 Abs. 1 S. 1 BHO<sup>10</sup> erweitert diesen Prüfungskatalog noch um zwei weitere Anwendungsfälle, nämlich für Prüfungen bei

- juristischen Personen des privaten Rechts, wobei insoweit vor allem der Entwicklung Rechnung getragen wurde, wonach sich die öffentliche Verwaltung zunehmend bei ihrer Aufgabenerfüllung der Rechtsformen des Privatrechts bedient (Nr. 4)<sup>11</sup>
- sowie bei externen Stellen, welche Finanzierungsmittel bewirtschaften, die der Bund den Ländern zweckgebunden zur Erfüllung von Länderaufgaben zugewiesen hat (Nr. 5).

Fernerhin erweitert sich die Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe gem. § 43 Abs. 1 S. 2 HGrG, wenn die o.g. externen Stellen die ihnen zugeflossenen Mittel ihrerseits an **Dritte** weiterleiten. In diesem Fall kann der jeweilige Rechnungshof auch bei den Dritten prüfen.

### 2.3.2. Prüfungsbefugnisse des BRH

Auch die Sondervermögen können im Rahmen ihrer Tätigkeit Zuwendungen ausreichen und machen von dieser Möglichkeit auch Gebrauch (so z.B. der Energie- und Klimafonds).<sup>12</sup> Aus den genannten Normen wird ersichtlich, dass auch diese Zuwendungsempfänger grundsätzlich gem. §§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGrG bzw. 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BHO der Prüfung durch der BRH unterliegen können. Der Begriff der Zuwendungen knüpft dabei wiederum an die Regelungen in §§ 23, 44 BHO an und beschreibt Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Bundes an Stellen

---

10 Zur Vereinbarkeit mit § 43 HGrG siehe *Schulte*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 6.

11 Siehe dazu *Schulte*, in: Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 48.

12 Siehe dazu die verschiedenen Zuwendungen, die der Energie- und Klimafonds im Jahr 2020 ausgereicht hat, aufgeführt im 10. EKF-Bericht des Bundesministeriums für Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2020 und über die im Jahr 2021 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, S. 38, 43, 48, 80, abrufbar unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz-zen/10-EKF-Bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz-zen/10-EKF-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (zuletzt abgerufen am 14.03.2022, 10:36 Uhr).

außerhalb der Bundesverwaltung für bestimmte Zwecke, deren Erfüllung im erheblichen Interesse des Bundes liegen. Stellen außerhalb der Bundesverwaltung können dabei sowohl öffentliche Stellen (z.B. Gemeinden) als auch Private sein.<sup>13</sup>

Geprüft wird bei den Zuwendungsempfängern v.a. der bestimmungsmäßige, wirtschaftliche und regelgerechte Einsatz der erhaltenen Fördermittel.<sup>14</sup> Darüber hinaus erweitert sich der **Prüfungsumfang** ggf. auch auf dessen sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung, soweit es der Bundesrechnungshof für seine Prüfung für notwendig hält (§ 43 Abs. 2 S. 2 HGrG, § 91 Abs. 2 S. 2 BHO).<sup>15</sup> Die Prüfung der Zuwendungsempfänger nimmt jedoch auch regelmäßig ihren Ausgangspunkt bei der Bundesverwaltung selbst, da diese auch über insoweit relevante Unterlagen (v.a. Verwendungsnachweise) verfügen kann (vgl. § 44 Abs. 1 S. 3 BHO).<sup>16</sup> Relevante Erkenntnisse sind daher durch den BRH vorrangig bei den ohnehin der Prüfung unterliegenden Sondervermögen selbst zu gewinnen. Dies könnte eingedenk des Eingriffscharakters der Prüfung bei Dritten auch mit Verhältnismäßigkeitserwägungen begründet werden, da die Erforderlichkeit eines Eingriffs durch das Vorhandensein entsprechender Unterlagen innerhalb der Bundesverwaltung entfallen könnte.

### 3. Weitergehende Prüfungsmöglichkeiten des BRH

#### 3.1. Umfang der Prüfung der Sondervermögen des Bundes

Eine vollumfängliche Prüfung sämtlicher in einem Prüfungszeitraum gebildeter Sondervermögen des Bundes durch den BRH erfolgt regelmäßig nicht. Der BRH hat in seinen Bemerkungen 2021 Prüfungsfeststellungen zu acht von insgesamt 26 in der Haushaltsrechnung des Bundes aufgeführten Sondervermögen getroffen.<sup>17</sup> Im Jahr 2020 hat der BRH von seinerzeit 24 gebildeten Sondervermögen insgesamt sieben einer Prüfung unterzogen.<sup>18</sup> Daraus wird ersichtlich, dass der BRH

---

13 Zu Gemeinden als Zuwendungsempfänger siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Sachstand „Verschwendung zweckgebundener Zuwendungen durch Gemeinden“ vom 28. Februar 2022, WD 4 – 3000 – 013/22.

14 *Rossi*, in: Gröpl, *Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen*, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 87.

15 *Rossi*, in: Gröpl, *Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen*, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 87 bezeichnet die Prüfungsbefugnis bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung als sachbezogen, nicht als personenbezogen. Er leitet daraus eine Beschränkung auf prüfungsrelevante Informationen her. Siehe fernerhin zu Einzelheiten für die Prüfung mit erweitertem Umfang *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Sachstand „Prüfungskompetenz von Landesrechnungshöfen und Bundesrechnungshof in Bezug auf Geldflüsse islamischer Verbände, Vereine, Organisationen“ vom 03. März 2022, WD 4 – 3000 – 025/22, S. 6.

16 *Schulte*, in: Scheller: *Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle*, Lfg. 67, Stand: 01.08.2018, § 91 BHO Rn. 67.

17 *Bundesrechnungshof*, *Bemerkungen 2021*, S. 53, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/downloads> (zuletzt abgerufen am 09.03.2022, 10:17 Uhr).

18 *Bundesrechnungshof*, *Bemerkungen 2020*, S. 51, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2020-hauptband/downloads> (zuletzt abgerufen am 10.03.2022, 10:11 Uhr).

stets nur einen Teil der Sondervermögen prüft. Über die Gründe dafür lässt sich aus hiesiger Perspektive keine Aussage treffen. Insoweit ist auf die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Mitglieder des BRH aus Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG zu verweisen. Die insoweit gewährleistete **sachliche Unabhängigkeit** umfasst insbesondere auch die Wahl des Prüfungsgegenstandes und die selbstständige Schwerpunktsetzung.<sup>19</sup>

### 3.2. Weitergehende Prüfungsbefugnisse?

**Im Vergleich zum oben Gesagten weitergehende Prüfungsbefugnisse für die Prüfung einzelner Sondervermögen scheinen demgegenüber ausgeschlossen.** Die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen des GG, des HGfG und der BHO sind gleichzeitig Grund und Grenze der Prüfungsbefugnisse des BRH. Zwar sind die Mitglieder des BRH in ihrer Prüfungstätigkeit unabhängig (siehe oben). Dies lässt jedoch die organschaftlichen Prüfungsbefugnisse des BRH unberührt. So enthält auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 PO-BRH den Vorbehalt, dass die Prüfung von Sondervermögen durch den BRH stets nur „unter den gesetzlichen Voraussetzungen“ erfolgt. Über die dargestellten gesetzlich ausgeformten Prüfungsmöglichkeiten des BRH hinaus sind Prüfungsmaßnahmen daher wohl unstatthaft. Der BRH kann mit öffentlichen oder privaten Stellen innerhalb wie außerhalb der Bundesverwaltung wohl auch keine „freiwilligen Prüfungsvereinbarungen“ abschließen, welche sein verfassungsrechtliches Mandat aushöhlen würden. Nicht ausgeschlossen – in Anbetracht der Eingriffsbefugnisse aber auch nicht nötig<sup>20</sup> – sind allenfalls Zusagen eines (privaten) Prüfungsadressaten, bei einer auf Basis des gesetzlichen Auftrags durchgeführten Prüfung durch den BRH auf freiwilliger Basis mitzuwirken. Der Annahme von „freiwilligen Prüfungsvereinbarungen“ dürfte wohl auch entgegenstehen, dass der BRH seinerseits aus dem Bundeshaushalt ausschließlich zur Wahrnehmung seines verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrags finanziert wird. Dem widerspräche es, wenn der BRH seinen gesetzlich festgelegten Aufgabenbereich bzw. seine Kompetenzen erweitern würde mit der Folge, dass die ihm zugewiesenen Ressourcen im Grunde seinerseits mandatswidrig zum Einsatz gelangen würden.

## 4. Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs (EuRH)

### 4.1. Der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof mit Sitz in Luxemburg ist ein Unionsorgan (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2, Spstr. 7 EUV). Die den Rechnungshof betreffenden Details sind in den Art. 285-287 AEUV geregelt. Er besteht gem. Art. 285 Abs. 2 AEUV aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat, welche ihre Aufgaben in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union ausüben. Der Rechnungshof nimmt gem. Art. 285 Abs. 1 AEUV die Rechnungsprüfung der Union wahr, d.h. die Prüfung **sämtlicher** Einnahmen und Ausgaben der Union (vgl. Art. 287 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV). Neben der Union selbst werden ebenfalls die von der Union geschaffenen Einrichtungen oder sonstigen Stellen überprüft, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt (Art. 287 Abs. 1

---

19 Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 23 m.w.N.

20 Vgl. die im Urteil des BVerwG vom 15.11.2012, Az. 7 C 1.12, Rn. 5 paraphrasierte Aussage des BRH, er sei auf die freiwillige Mitwirkung der geprüften Stelle nicht angewiesen.

UAbs. 1 S. 2 AEUV). Damit sind sowohl die von den Unionsverträgen selbst vorgesehenen juristischen Personen innerhalb der EU als auch die von Unionsorganen geschaffenen verselbstständigten Einrichtungen erfasst.<sup>21</sup> Der EuRH hat somit einen umfassenden Prüfungsanspruch.<sup>22</sup>

Der Maßstab der Rechnungsprüfung durch den EuRH ist – ähnlich wie beim BRH – gem. Art. 287 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV sowohl die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Union als auch die **Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung**. Der EuRH kann daher sowohl die haushaltstechnische wie auch rechnerische Richtigkeit der Finanzvorgänge bewerten, als auch eine Bewertung im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug auf einzelne Maßnahmen vornehmen.<sup>23</sup> Art. 287 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV enthält Vorgaben für die Art und Weise der Durchführung der Prüfung. Nach dieser Vorschrift wird die Prüfung „anhand der Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den anderen Organen der Union, in den Räumlichkeiten der Einrichtungen oder sonstigen Stellen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, sowie der natürlichen und juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, und in den Mitgliedstaaten durchgeführt“. Daraus wird ersichtlich, dass auch der EuRH grundsätzlich dazu berechtigt ist, seine Prüfung auf die **Zuwendungsempfänger** von Haushaltsmitteln zu erstrecken. Zur Prüfung der Rechnungsunterlagen sind die genannten Stellen gem. Art. 287 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV verpflichtet, auf Antrag des Rechnungshofs die entsprechenden Unterlagen zu übermitteln.

## 4.2. Das Europäische Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ als Prüfungsgegenstand

### 4.2.1. Hintergrund

Das Programm „Next Generation EU“ der EU wurde im Zuge der Corona Pandemie von der Kommission entwickelt.<sup>24</sup> Jedoch beschränken sich die geplanten Ausgabenbereiche nicht ausschließlich auf die Pandemiebekämpfung. Es handelt sich vielmehr um ein umfassendes Konjunkturprogramm im Umfang von 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018).<sup>25</sup> Die Besonderheit liegt vor allem darin, dass die EU-Kommission durch den sog. **Eigenmittelbeschluss** des Rats der Europäischen Union vom 14. Dezember 2020<sup>26</sup> dazu ermächtigt worden ist, die zur Finanzierung des Programms erforderlichen Mittel am Kapitalmarkt aufzunehmen.<sup>27</sup> Angesichts dieser grundlegenden

---

21 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 287 AEUV Rn. 3.

22 Rossi, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 54. EL Okt. 2021, A. III. Rn. 252.

23 Rossi, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 54. EL Okt. 2021, A. III. Rn. 253.

24 Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 310 AEUV Rn. 16.

25 Ebenda. Das Finanzierungsvolumen umfasst nach derzeitigem Stand der Inflation 806,9 Milliarden Euro, vgl. die Angaben der EU-Kommission, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de) (zuletzt abgerufen am 07.03.2022, 15:32 Uhr).

26 ABl. 2020 L 424 vom 15.12.2020, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&rid=19> (zuletzt abgerufen am 07.03.2022, 15:17 Uhr).

27 BT-Drs. 19/26821, S. 1.

europäischen Neuerung verwundert es nicht, dass in der Literatur insoweit von kritisch zu überprüfenden „Strukturveränderungen der Wirtschafts- und Währungsunion“ die Rede ist.<sup>28</sup> Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht bringe das Programm das Finanzierungssystem der EU durcheinander und beeinträchtige das Budgetrecht des Deutschen Bundestages.<sup>29</sup> Andernorts werden „ernsthafte haushaltsrechtliche Bedenken“ angemeldet, welche aus der höchst komplexen haushaltsrechtlichen Ausgestaltung des Programms im Zusammenspiel mit dem europäischen Grundsatz der Haushaltseinheit herrühren sollen.<sup>30</sup>

#### 4.2.2. Prüfungsrechte der EuRH

Abseits dieser haushaltsrechtlichen Spannungsfelder aber bestehen in Bezug auf die Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs indessen **keine Besonderheiten**. Der EuRH ist auf Grundlage der oben dargestellten Vorschriften hinreichend ermächtigt, die sich im Zuge des Vollzugs des „Next Generation EU“-Programms ergebenden Ausgaben nach den dargestellten Grundsätzen zu überprüfen. Sein Prüfungsauftrag bezieht sich nämlich auf sämtliche Einnahmen und Ausgaben der EU (vgl. Art. 287 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV). Dabei kann er die Aushändigung von Rechnungsunterlagen durch die auszahlenden Dienststellen der EU bzw. der mit der Verwaltung der Mittel betrauten sonstigen Stellen und Einrichtungen zur Überprüfung verlangen (Art. 287 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV). Weiterhin kann er sowohl in den Räumlichkeiten von Organen der EU als auch bei den sonstigen Einrichtungen und Stellen Prüfungen durchführen, soweit er dies für erforderlich hält. Schließlich ist es denkbar, dass er bei denjenigen, welche Zahlungen aus dem Programm erhalten haben, Prüfungsmaßnahmen über die zweckgerechte Verwendung der Mittel auf Grundlage des Art. 287 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV durchführt.

Die Prüfungsbefugnisse des EuRH sind daher auch in Bezug auf das Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ vorhanden. Auch die EU-Kommission hat bereits angekündigt, es werde „regelmäßige Berichterstattung“ hierzu in den folgenden Jahren geben.<sup>31</sup> Der EuRH beobachtet die mit dem Programm einhergehenden „Veränderungen in einem schwierigen Umfeld“ und kündigt insoweit strategische Anpassungen seiner Prüfungs- und Berichtstätigkeit an.<sup>32</sup> Allerdings sät der EuRH selbst bereits gewisse Zweifel, ob in diesem Zusammenhang allein strategische Anpassun-

---

28 So der Titel des Aufsatzes von *Kube/Schorkopf*, in: NJW 2021, 1650.

29 Siehe dazu *Ruffert*, in: NVwZ 2020, 1777 (1779), der schon damals in Erwartung des deutschen Zustimmungsgesetzes zum Eigenmittelbeschluss das Erfordernis einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit im Bundestag diskutierte. Siehe demgegenüber das Interview mit *Guntram Wolff*, welcher – allerdings eine ökonomische Perspektive einnehmend – das Instrument als „absolut verfassungskonform“ bezeichnet hat, abrufbar unter <https://www.deutschlandfunk.de/oekonom-wolff-zu-eu-wiederaufbaufonds-das-instrument-ist-100.html> (zuletzt abgerufen am 09.03.2022, 09:54 Uhr).

30 *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 310 AEUV Rn. 24.

31 *Europäischer Rechnungshof*, Jahresbericht 2020, S. 277, abrufbar unter [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2020/annualreports-2020\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2020/annualreports-2020_DE.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.03.2022, 09:34 Uhr).

32 *Europäischer Rechnungshof*, Strategie des Europäischen Rechnungshofs für 2021-2025, S. 9, abrufbar unter [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2021-2025/STRATEGY2021-2025\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2021-2025/STRATEGY2021-2025_DE.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.03.2022, 09:45 Uhr).

gen zur Bewältigung der vor dem EuRH liegenden Aufgaben ausreichen werden. Vor dem Hintergrund der befürchteten immensen Zunahme prüfungsrelevanter Sachverhalte hat der Präsident des EuRH, Klaus-Heiner Lehne, mehr **personelle Ressourcen** für den EuRH gefordert, um die ordnungsgemäße Prüfung der Ausgaben des Wiederaufbaufonds gewährleisten zu können.<sup>33</sup>

\* \* \*

---

33 *Janos Ammann*, EU-Rechnungshof fordert mehr Ressourcen für den Wiederaufbaufonds, abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/eu-rechnungshof-fordert-mehr-ressourcen-fuer-den-wiederaufbaufonds/> (zuletzt abgerufen am 07.03.2022, 15:41 Uhr).