

Der Rechnungshof

HANS-JÖRG TIMMANN

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) wurde mit dem sogenannten Brüsseler Vertrag vom 22. Juli 1975, auch zweiter Haushaltsvertrag genannt¹, gegründet. Nach Beendigung des Ratifizierungsverfahrens durch alle Mitgliedstaaten nahm der Hof am 1. Oktober 1977 seine Arbeit auf.

Damit wurden die Bemühungen besonders engagierter Europa-Parlamentarier von Erfolg gekrönt, die nach der ersten Stärkung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments (EP) durch den "Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge" im Jahre 1970² unermüdlich die Ablösung des Kontrollausschusses der EWG und EAG sowie des Rechnungsprüfers der EGKS durch einen Rechnungshof verlangten³.

Mit Inkrafttreten des Vertrages zur Europäischen Union (EUV) am 1. November 1993 ist der EuRH zu einem Organ der Europäischen Union aufgewertet worden⁴. Damit kann er vor dem Europäischen Gerichtshof als Streithelfer auftreten und/oder Untätigkeitsklagen gegen andere Organe der Gemeinschaft erheben.

Diese Stärkung seiner Rolle sowie die Erweiterung seiner Aufgaben sind Ausdruck der Tatsache, daß wir es immer noch mit einer relativ jungen Institution zu tun haben, deren Identität, zum Teil auch funktionsbedingt, weiter in Entwicklung bleibt: der Rechnungshof, "ein Ritter ohne Schwert", wie schon nationale Rechnungshöfe bezeichnet wurden⁵ oder gar eine "Fehlgeburt des Europäischen Parlaments", wie einmal in den ersten Jahren seiner Existenz befürchtet wurde⁶?

Aufgaben und Befugnisse

Gemäß Art. 188c des Vertrages über die Europäische Union prüft der EuRH die Rechnung über die Einnahmen und die Ausgaben der Gemeinschaft. Er prüft ebenfalls deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ist in den Verträgen nicht näher definiert und stellt eine Besonderheit dar. Der EuRH versteht darunter die Feststellung, "ob, in welchem Umfang und zu welchem Preis die Zielsetzungen der Mittelbewirtschaftung erreicht worden sind"⁷.

Es geht also nicht nur um die formale Prüfung der Rechnungsvorgänge, sondern um die eingehende Untersuchung und Bewertung der Mechanismen und

internen Systeme bezüglich der zu prüfenden Vorgänge. Dazu gehört "die Analyse von Daten und Informationen verschiedener Art, von internen und externen Daten der betreffenden Verwaltung oder Einrichtung, von makroökonomischen Daten sowie von Vergleichsstudien über andere Verwaltungssysteme"⁸. Der Rechnungshof muß zu einem möglichst objektiven Urteil gelangen und sich darüber äußern, in welchem Maße das System in seiner konkreten Umsetzung den vorgegebenen Zielen gerecht wird. Außerdem muß er auf die Mängel und Hindernisse hinweisen, die einem optimalen Ergebnis entgegenstehen. Nur so erhält die letzte politische Instanz, das Europäische Parlament, dem die Entscheidung über die Entlastung der Kommission obliegt⁹, die Möglichkeit, daraus die politischen Schlußfolgerungen zu ziehen und die notwendigen Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen¹⁰.

Der Vertrag von Maastricht hat den Aufgaben des EuRH einen weiteren kleinen Abschnitt hinzugefügt: Er soll dem EP und dem Rat eine "Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung" und "die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge" vorlegen.

Obwohl im Vertrag nicht näher erläutert, bedeutet dies im Grunde genommen nichts anderes als einen Bestätigungsvermerk für alle Einzelheiten der Rechnungslegung, ein Testat wie unter einer Unternehmensbilanz. Dieses zweifellos bedeutungsvolle Zugeständnis an den europäischen Steuerzahler wirft neue Fragen zu den Prüfungsmethoden des EuRH auf und stellt ihn vor schier unüberwindbare Probleme. Die Erfassung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft ist so heterogen und unzulänglich, daß eine Bestätigung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge unvorstellbar wird¹¹. Mit der neuen Aufgabe wird der Europäische Rechnungshof ein System entwickeln müssen, das ohne umfassende Prüfung sämtlicher Vorgänge einen hohen Grad von Zuverlässigkeit besitzt.

Wichtigste Funktion gegenüber der Öffentlichkeit ist die Vorlage der Jahresberichte, die eine ex-post-Kontrolle darstellen. Bei den Prüfungen erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit den nationalen Rechnungshöfen und/oder den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen. Sie alle sind verpflichtet, auf Antrag des EuRH jede für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Unterlage oder Information zu übermitteln.

Die Bestimmungen des Vertrages ermächtigen den EuRH auch, Prüfungen vor Abschluß der Rechnung des betreffenden Haushaltsjahres durchzuführen, und zu speziellen Fragen Stellung zu nehmen. Er ist auch befugt, jederzeit und auf eigene Initiative Untersuchungen zu besonderen Fragen vorzulegen¹².

Zusammensetzung und Organisation

Art. 188b EGV regelt die Anzahl der Mitglieder (ein Mitglied je Mitgliedstaat), deren Ernennung, Aufgaben und Pflichten. Die Mitglieder werden vom Ministerrat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig auf sechs

Jahre ernannt, wobei ihre Wiederernennung zulässig ist (Abs. 3). Für ihre Ernennung gelten insbesondere die Kriterien Fachkompetenz, Unabhängigkeit und vollzeitliche Amtsausübung.

Vier seiner Mitglieder wurden am 23. Februar 1994 neu ernannt, bei zwei Mitgliedern wurde das Mandat um weitere sechs Jahre verlängert, so daß er sich jetzt aus folgenden Mitgliedern zusammensetzt: André J. MIDDELHOEK (NL), Präsident, Constantinos ANDROUTSOPOULOS (GR), Bernhard FRIEDMANN (D), John WIGGINS (GB), Daniel STRASSER (F), Maurice THOSS (L). Die vier neuernannten Mitglieder sind: Barry DESMOND (IRL), Patrick EVERARD (B), Armindo DE SOUSA RIBEIRO (P) und Antoni CASTELLS OLIVERES (ES). Die Mandate von Ole WARBERG (DA) und Giorgio CLEMENTE (I) wurden für weitere sechs Jahre erneuert. Die Mandate der anderen sechs Mitglieder laufen am 20. Dezember 1995 aus.

Die vier neuen Mitglieder des Hofes wurden vom Rat der Europäischen Union ernannt, obwohl das Europäische Parlament eine negative Stellungnahme zum italienischen und portugiesischen Kandidaten abgab¹³. Es bleibt abzuwarten, ob diese Mißachtung der Stellungnahme des anderen Teils der Haushalts- und Entlastungsbehörde das unabdingbare Vertrauen zwischen Rechnungshof und Europäischem Parlament unnötig belasten wird.

Der Europäische Rechnungshof ist ein Kollegialorgan und faßt seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Jedes Mitglied hat ein festes Aufgabengebiet, sowohl im Bereich der Prüfungstätigkeit als auch im internen Verwaltungsbereich. Zur Unterstützung der Arbeit seiner Mitglieder besitzt der Hof eine eigene Verwaltungsorganisation mit einem derzeitigen bewilligten Personalbestand von 427 Stellen (Beamte und Bedienstete). Die für den Hof 1994 bereitgestellten Mittel belaufen sich auf 43,26 Mio. ECU.

Umfang und Art der Kontrolle

Der Prüfungsbereich bezieht sich nicht nur auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts der Europäischen Union (Umfang 1994 rd. 70 Mrd. ECU), sondern auch auf die Anleihe- und Darlehenstätigkeit (rd. 18 Mrd. ECU), den EGKS-Haushaltsplan (0,4 Mrd. ECU), den Europäischen Entwicklungsfonds (1,6 Mrd. ECU) sowie andere, kleinere Einrichtungen der Union.

Die Prüfungstätigkeit erstreckt sich aufgrund der weltweiten Tätigkeit der Europäischen Union weit über ihren geographischen Raum hinaus¹⁴.

Dieser Umfang der zu prüfenden Rechnungsvorgänge sowie die Prüfungsaufgabe der Wirtschaftlichkeit machen es dem Rechnungshof unmöglich, alle Vorgänge im einzelnen zu untersuchen. Er hat daher von Anfang an die Prüfungen aufgrund des Stichproben-Verfahrens vorgenommen, erreicht aber über die Methodik der Prüfungen sowie die Möglichkeit, zu jedem Zeitpunkt seine Kontrolltätigkeit auszuüben, eine sehr zuverlässige Kontrolle der Einnahmen- und Ausgabenvorgänge.

Die Wirksamkeit der Arbeiten des Rechnungshofs

Der Prüfungsbericht für das Jahr 1992 wurde am 4. November 1993 vom Hof verabschiedet¹⁵. Es ist der sechzehnte seit Bestehen der Institution. Auch hierin bestätigt der Hof wieder einmal, daß für die Kommission noch viel zu tun bleibt, "um die ihr obliegende Überwachung, buchmäßige Erfassung und Kontrolle der Gemeinschaftsfinanzen zu verbessern"¹⁶. Auch das wiederholte Ausbleiben notwendiger Abhilfemaßnahmen wird kritisiert.

Aber erst die Entlastungsbehörde, das Europäische Parlament, kann die entsprechenden politischen Sanktionen ergreifen und die Kommission zu den nötigen Konsequenzen auffordern. In den Jahren 1980, 1982, 1985 und 1992 bestand der politische Druck darin, die Entlastung der Kommission aufzuschieben; für das Jahr 1982 wurde sie sogar endgültig verweigert¹⁷.

Die Tatsache, daß die Entlastungsverfahren des Europäischen Parlaments oftmals nicht das erwünschte Echo in der Öffentlichkeit erhalten, mag die Tendenz einiger Mitglieder des Rechnungshofs erklären, spektakuläre Ergebnisse ihrer Prüfungsberichte vorab an die Presse zu lancieren, um somit selbst ein politisches Echo zu produzieren¹⁸. Diese Praxis sowie andere Interna haben in den letzten Jahren das Verhältnis zwischen Rechnungshof und Parlament nachhaltig gestört und letzteres dazu veranlaßt, einen Bericht über "die Beziehungen zwischen den für die Kontrolle des Gemeinschaftshaushalts zuständigen Organen" zu verfassen¹⁹. Hierin wird nicht nur gefordert, die Berichte dem Parlament zuzuleiten, bevor ihre Ergebnisse in die Medien gelangen, sondern auch schon die Berichtsentwürfe vorab vertraulich an den Ausschuß für Haushaltskontrolle zu übermitteln. Ferner kritisiert der Berichterstatter des Parlaments die manchmal zu lange Reaktionszeit des Rechnungshofs auf konkrete Anträge des EP auf Unterstützung und fordert außerdem eine kritische Prüfung der Ergebnisse und Empfehlungen seiner eigenen Rechnungslegung²⁰.

Ein Bericht des institutionellen Ausschusses über die Unabhängigkeit der Mitglieder von Gemeinschaftsinstitutionen²¹ setzt sich ebenfalls kritisch mit der Erfüllung der Verpflichtungen des Hofes auseinander. Er war dabei angeblich "nicht immer erfolgreich"²², was nach Meinung des Berichterstatters an der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit des Hofes aufgrund interner Probleme und politischer Überlegungen lag. Das Verfahren für die Ernennung seiner Mitglieder (einstimmiger Ratsbeschluß) sowie ihre Abhängigkeit vom Rat (Wiederernennung statt Anstellung auf Lebenszeit) stellen nicht gerade die beste Voraussetzung für ihre Unabhängigkeit dar.

Ein anderer Bereich der Effizienz der Kontrolle betrifft die Bekämpfung von Betrügereien und Unregelmäßigkeiten, die gemäß Art. 205 EGV (Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans) hauptsächlich der Kommission obliegt. Das Europäische Parlament fordert dafür seit langem die Einrichtung einer unabhängigen gemeinschaftlichen Kontrolleinheit, die Ad-hoc-Kontrollen vornimmt und damit die Kontrollstrukturen verstärkt²³. Der Rechnungshof hat sich

dieser Forderung schließlich in seinem Sonderbericht Nr. 2/92 über die Prüfung der Ausfuhrerstattungen angeschlossen²⁴. Er betont außerdem die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden und der Kommission sowie die Notwendigkeit von Sanktionen der Kommission bei Betrugsfällen oder Unregelmäßigkeiten. Unrechtmäßig erhaltene Zahlungen oder mangelndes Interesse der Mitgliedstaaten an der korrekten Abführung von Gemeinschaftseinnahmen zeigen allzuoft, daß die wirklichen Probleme der Kontrolle der Gemeinschaftsmittel bei den Mitgliedstaaten liegen und die vielen Skandale nicht so sehr Fehler der sogenannten Eurokraten, sondern eher der nationalen Verwaltungen darstellen²⁵. Das Europäische Parlament fordert nun konkrete Verordnungs- und Richtlinienvorschläge der Kommission zur Bekämpfung dieser Mißstände²⁶.

Ausblick

Für die Akzeptanz der europäischen Integration durch den Bürger und europäischen Steuerzahler ist es wichtiger als je zuvor, daß der Europäische Rechnungshof seine Rolle uneingeschränkt wahrnimmt. Er muß die Aufgabe einer Kärnerarbeit akzeptieren und Hand in Hand mit dem Parlament versuchen, die Schwachstellen in der ungeheuren Maschinerie von Zahlungsvorgängen in der Gemeinschaft aufzudecken. Die Kommission ihrerseits muß durch unzweideutig gefaßte Regelungen bei der Vergabe von Mitteln, durch strenge Anwendung der Vorschriften sowie durch Sanktionsmaßnahmen und die Aufstellung eigener Kontrolleinheiten endlich die Voraussetzungen dafür schaffen, daß Betrügereien und Unregelmäßigkeiten ein Riegel vorgeschoben wird und Europa nicht mehr als großer Selbstbedienungsladen diskreditiert werden kann. Die Entwicklung im letzten Jahr unter dem neuen Präsidenten des Hofes und die zunehmend bessere Zusammenarbeit mit dem Parlament lassen neue Hoffnung entstehen. Ein Schwachpunkt bleibt jedoch das Verhältnis zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten; letztere auch in Form des Rates, der oft genug die Autorität der Kommission unter dem Deckmantel "Subsidiarität" untergräbt.

Anmerkungen

Dieser Artikel bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.

1 ABl. der EG, L 359 v. 1975.

2 ABl. der EG, L 2 v. 2. 1. 1977.

3 Vgl. Aigner, Heinrich: Plädoyer für einen Europäischen Rechnungshof, Luxemburg 1973, sowie die ursprünglichen Artikel 78 e EGKS, 206 EWG und 180 EAG der Römischen Verträge von 1975. Zu Geschichte und Voraussetzungen der Arbeiten des

EuRH vgl. auch die früheren Beiträge "Der Rechnungshof" im Jahrbuch der Europäischen Integration von Timmann, Hans-Jörg, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 126-134 und Läufer, Thomas, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, S. 98-105.

4 Vgl. den neuen Abschnitt 5 in Titel I der Vorschriften über die Organe im Vertrag

- über die Europäische Union (Art. 188 a bis c).
- 5 Frankfurter Rundschau v. 17. 7. 1985.
 - 6 Tageblatt, Luxemburg, v. 8. 6. 1979.
 - 7 Vgl. die Selbstdarstellung des Rechnungshofs in einer Broschüre "Der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften" aus dem Jahre 1993, S. 16.
 - 8 Ebd.
 - 9 Art. 206 EUV.
 - 10 S. die Ausführungen zum Abschnitt "Die Wirksamkeit der Arbeiten des Rechnungshofs".
 - 11 S. die folgenden Abschnitte über Umfang und Art der Kontrollen.
 - 12 Der EuRH hat davon in den letzten Jahren reichlich Gebrauch gemacht und allein 1993 8 Sonderberichte verabschiedet. Vgl. dazu die Aufstellung im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1992 in: ABl. der EG, C 309, v. 16. 11. 1993, S. 397 f. Noch nicht darin enthalten sind die Sonderberichte 5 (1993) über die Unternehmens- und Innovationszentren (ABl. der EG, C 13 v. 17. 1. 1994), 6 (1993) über die ESPRIT-Programme (ABl. der EG, C 45 v. 14. 2. 1994), 7 (1993) über die Kontrollen im Zusammenhang mit den Unregelmäßigkeiten und Betrügereien im Agrarbereich (ABl. der EG, C 53 v. 19. 2. 1994) und 8 (1993) über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak (ABl. der EG, C 65 v. 2. 3. 1994).
 - 13 Das EP hätte gern eine Frau in dieses Gremium gesandt. Hinsichtlich des Verfahrens für das portugiesische Mitglied kritisierte es den Rat wegen ungenügender Zusammenarbeit bei der Prüfung der Fachkompetenz des Kandidaten, vgl. Berichte Bourlanges Dok. A 3-425/93 und A 3-14/94, angenommen am 15. 12. 1993 bzw. 20. 1. 1994.
 - 14 So z. B. durch die Kooperationsabkommen mit Drittstaaten, der Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern und neuerdings auch mit den Ländern Mittel- und Osteuropas.
 - 15 A. a. O. (Anm. 12).
 - 16 Ebd., Ziffer 0.13.
 - 17 Vgl. dazu ausführlicher Theato, Diemut/Graf, Rainer: Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994, sowie Strasser, Daniel: Die Finanzen Europas, 7. Aufl., Brüssel 1991.
 - 18 Vgl. z. B. den Artikel im Spiegel 42 (1992): "Chaos im Schattenreich", S. 212-226.
 - 19 Bericht Tomlinson, Dok. A 3-0320/93, der am 11. 3. 1994 im Plenum verabschiedet wurde.
 - 20 Diese Rechnungslegung wird durch externe Wirtschaftsprüfer geprüft.
 - 21 Bericht Newton-Dunn, Dok. A 3-0048/94.
 - 22 Ebd., S. 15.
 - 23 Vgl. auch Bericht Theato über die eigenständige Ermittlungs- und Untersuchungsbefugnis, über die die Union im Rahmen des rechtlichen Schutzes ihrer finanziellen Interessen verfügt, Dok. A 3-0074/94, angenommen am 10. 3. 1994.
 - 24 ABl. der EG, C 101 v. 22. 4. 1992.
 - 25 Diese Beobachtungen werden vom EP in seinen letzten Entlastungsberichten bestätigt. Vgl. Berichte Tomlinson, Dok. A 3-109/92, Nielsen, Dok. A 3-121/93, sowie Berichtsentwurf Cornelissen v. 4. 3. 1994, PE 207.518, insbes. S. 17 ff.
 - 26 Bericht Theato, a. a. O., S. 4 f. (Anm. 23).

Weiterführende Literatur

- Aigner, Heinrich: Plädoyer für einen Europäischen Rechnungshof. Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Dokumentensammlung, Luxemburg 1973.
- Ehlermann, Claus-Dieter: Der Europäische Rechnungshof, Haushaltskontrolle in der Gemeinschaft, Baden-Baden 1976.
- Strasser, Daniel: Die Finanzen Europas, 7. Aufl., Brüssel 1991.
- Theato, Diemut/Graf, Rainer: Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994.