

Der Rechnungshof

BERNHARD FRIEDMANN

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) ist das jüngste Organ der Europäischen Union. Er hat im Oktober 1997 sein 20jähriges Bestehen gefeiert, nachdem er mit dem Vertrag von Brüssel 1975 geschaffen und im Jahre 1977 als externes Kontrollorgan der EU seine Arbeit aufgenommen hat. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde seine Stellung gestärkt, indem er neben Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof in den Rang einer verfassungsmäßigen Institution der Gemeinschaft erhoben wurde.

Aufbau des Rechnungshofes

Jeder Mitgliedstaat ist im EuRH vertreten. Die 15 Mitglieder werden vom Rat der Europäischen Union nach Anhörung des Europäischen Parlamentes einstimmig auf sechs Jahre ernannt. Eine Wiederernennung ist möglich und ist auch des öfteren erfolgt. Das Europäische Parlament achtet streng darauf, daß solche Persönlichkeiten zu Mitgliedern ausgewählt werden, die für dieses Amt besonders geeignet sind. Sie müssen sich vor dessen Haushaltskontrollausschuß einer Anhörung unterziehen, bevor das Plenum des Parlamentes votiert. Die Mitglieder müssen ihr Amt in voller Unabhängigkeit ausüben. Eine andere Berufstätigkeit ist gleichzeitig nicht zulässig. Sie wählen aus ihrer Mitte einen Präsidenten als *Primus inter pares*, und zwar auf drei Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich. Der Rechnungshof arbeitet als Kollegium. Seine Entscheidungen werden von den 15 Mitgliedern gemeinsam getroffen. Er hat zur Zeit etwa 550 Bedienstete, davon sind etwa 300 Prüfer. Bei dem sonstigen Personal stellt der Übersetzungsdienst wegen der Veröffentlichung der Hofberichte in allen elf Amtssprachen mit etwa 100 Bediensteten die größte Gruppe dar.

Entsprechend der einzelnen Politikbereiche der EU – unter anderem der Agrar-, Struktur- und Forschungspolitik, der Entwicklungshilfe und der Zusammenarbeit mit Drittländern – ist jedes Mitglied für einen Prüfungssektor zuständig. Jeweils drei bis fünf Mitglieder bilden zusammen eine der fünf Prüfungsgruppen, in denen die Entscheidungen des Hofes vorbereitet werden.

Aufgaben

Der EuRH prüft vertragsgemäß (Art. 188c EGV) alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft und der von ihr geschaffenen Einrichtungen. Seine Prüfrechte erstrecken sich nicht nur auf die Aspekte der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit. Der EuRH legt bei allen Prüfungen besonderes Gewicht auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Entscheidend ist, daß die Gelder des Steuerzahlers korrekt und

zugleich wirtschaftlich verwendet werden. Der EuRH ist auch bei Fragen des fortschreitenden Integrationsprozesses der Europäischen Union gefordert.

So überprüft der Rechnungshof beispielsweise die Berechnung der einzelnen Konvergenzkriterien – der Zulassungsbedingungen zum Eintritt in die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion – durch die Mitgliedstaaten. Bei der Berechnung der einzelnen Kriterien, insbesondere der Staatsverschuldung, kommt es darauf an, daß in den Mitgliedstaaten gleiche Methoden angewandt werden, zum Beispiel bei der Berechnung des Sozialproduktes. Im Rahmen des Binnenmarktes stellt sich unter anderem die Frage nach der Gewährung staatlicher Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren könnten. Bezüglich der Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten hat der EuRH, ausgehend vom PHARE-Programm, seine Überlegungen darzulegen. Auch im Bereich des Umweltschutzes kann der Europäische Rechnungshof durch seine unabhängige Stellung einen wertvollen Beitrag leisten. Dabei ist von Bedeutung, daß die mittelfristige Finanzplanung der EU im Jahr 1999 zugleich mit den Strukturfonds ausläuft und danach neu vereinbart werden muß. Insbesondere werden Überlegungen zur Landwirtschafts- und Strukturpolitik der EU aufzustellen sein – auch im Hinblick auf die vorgesehene Osterweiterung der EU.

Die gestiegene Bedeutung der externen europäischen Finanzkontrolle läßt sich zum Teil auch in Zahlen messen. Betrachtet man die Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben seit Unterzeichnung der Römischen Verträge, so ergibt sich eine Steigerung von etwa 15 Mio. DM im Jahre 1958 auf rund 165 Mrd. DM im Jahre 1998. Rechnet man hierzu die zur Zeit noch außerhalb des allgemeinen Haushaltsplanes zu verwaltenden Mittel im Rahmen des Entwicklungshilfe-Abkommens von Lomé sowie der Gemeinschaft für Kohle und Stahl hinzu, so ergibt sich ein Betrag von etwa 170 Mrd. DM. Der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen zudem die von der Gemeinschaft vergebenen Darlehen, die inzwischen auf fast 40 Mrd. DM angewachsen sind.

Dabei muß bedacht werden, daß weite Teile der europäischen Politik gestaltbar sind, auch wenn nur geringe Mittel im Haushalt erscheinen. Dies gilt z. B. für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch für den Umweltbereich. So hat der Europäische Rechnungshof zu kontrollieren, ob Umweltschutzvorschriften eingehalten werden, auch wenn besondere Ausgaben im Haushaltsplan nicht veranschlagt sind.

Die Arbeit des EuRH hat dem Umstand Rechnung zu tragen, daß sich die EU nicht nur geographisch von sechs auf inzwischen 15 Mitgliedstaaten erweitert hat, sondern zugleich auch die einzelnen Politikbereiche verstärkt wurden. Sie erstrecken sich inzwischen auch auf die zwischenstaatlichen Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. So hat der Europäische Rechnungshof im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik inzwischen Sonderberichte über die EU-Verwaltung der Stadt Mostar und die Wahlen in Palästina vorgelegt.¹ Ein Bericht über die Entwicklungshilfe der EU an Südafrika wird demnächst erscheinen.

Die wachsende Bedeutung der EU kommt natürlich auch in den gestiegenen Einnahmen zum Ausdruck. Im Bereich der Einnahmen ist das Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien hoch, zum Beispiel durch Umgehung der Verzollung oder Steuerhinterziehungen. Das Europäische Parlament hat seinen ersten Untersuchungsausschuß in seiner Geschichte mit der Überprüfung des gemeinschaftlichen Transitverfahrens beauftragt, nachdem der EuRH auf Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich mehrmals hingewiesen hatte.

Subventionen machen den menschlichen Geist erfinderisch

Der EU-Haushalt besteht zu etwa 90% aus Subventionen. Wann immer die öffentliche Hand Subventionen leistet – sei es nun in den Mitgliedstaaten oder in der EU – wird der menschliche Geist erfinderisch. Deshalb kommen auch in der Europäischen Union viele Unregelmäßigkeiten vor. Diese beeinträchtigen die Akzeptanz Europas bei den Bürgern. Europäische Erfolge rücken dagegen in den Hintergrund. Bislang gab es nur in drei Mitgliedstaaten überhaupt das Tatbestandsmerkmal des Subventionsbetruges: in Deutschland, Italien und Portugal. Inzwischen wurde ein verwaltungsrechtlicher und strafrechtlicher europaweiter Rahmen gegen Betrug und Unregelmäßigkeiten geschaffen, wobei aber der strafrechtliche Teil noch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muß. Dies wird voraussichtlich einige Zeit in Anspruch nehmen.

Der EuRH sieht es als besonders wichtige Aufgabe an, Betrug und Unregelmäßigkeiten zu verhindern oder aufzudecken. Er hat in diesem Zusammenhang unter anderem Risikobereiche definiert, denen er ein besonderes Augenmerk widmet. Soweit seine Prüfer bei der Durchführung ihrer Kontrollen auf Unregelmäßigkeiten und Betrügereien stoßen, die weitere Ermittlungen erfordern oder strafrechtlichen Bezug haben, wird die Angelegenheit an die dafür zuständigen Behörden weitergeleitet. Je mehr Rechnungshöfe zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen beitragen, desto weniger muß der Staat die Grundrechte der Bürger in Form von Präventionsmaßnahmen beschränken. Moderne Rechnungshöfe tragen damit einen gewissen Teil zur Wahrung der Freiheitsrechte des einzelnen bei. Es geht nicht darum, Rechnungshöfe mit den Kompetenzen der Staatsanwälte oder der Polizei auszustatten. Der Europäische Rechnungshof hat mit seinen gesetzlich garantierten Prüfrechten genug Möglichkeiten, zur Aufdeckung und Verhinderung von Betrug und Unregelmäßigkeiten beizutragen. Angesichts neuer krimineller Formen prüft der Rechnungshof zum Beispiel, ob Firmen, die Subventionen aus Gemeinschaftsmitteln erhalten, den Konkurs geplant haben, um diese Subventionen nicht zurückzahlen bzw. vorgegebene Investitionen realisieren zu müssen. Der EuRH prüft zum Beispiel, ob die Gründung von kleinen und mittleren Unternehmen vorgetäuscht beispielsweise mißbraucht wurde, um an EU-Gelder heranzukommen, oder ob die freihändige Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Ausschreibung vorgezogen wurde, weil korrupte Beamte auf diese Art und Weise Firmen als Auftragnehmer bevorzugen können, die kriminellen Vereinigungen angehören, oder ob die Waren im Transitverkehr auch tatsächlich ausgeführt wur-

den, für die Zollbefreiung in Anspruch genommen wurde. Das Betrugsrisiko könnte freilich schon allein dadurch gemindert werden, daß die Anreize hierzu von vornherein herabgesetzt würden – im Bereich der Strukturfonds zum Beispiel dadurch, daß zumindest profitable Investitionen, wie zum Beispiel der Bau von Flughäfen, durch zinsverbilligte, rückzahlbare Darlehen finanziert würden. Im Lichte des Umfangs der Unregelmäßigkeiten ist auch zu bedenken, ob nicht die eine oder andere Förderrichtlinie oder das eine oder andere Verwaltungsverfahren besondere Anreize bieten. Hier bedarf es eines kritischen Auges der Politik und der Verwaltung, um eventuelle Schwachstellen zu beseitigen.

Abgabe einer Zuverlässigkeitserklärung

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde der Europäische Rechnungshof verpflichtet, gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union eine Zuverlässigkeitserklärung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung der EU abzugeben. Anders als im privaten Bereich beschränkt sich das Testat nicht auf die Konten zum Gesamthaushalt. Der EuRH muß vielmehr auch darauf eingehen, ob die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der den Buchungen zugrundeliegenden Vorgänge gegeben ist. Dies bedeutet, daß er beispielsweise zu prüfen hat, ob das Getreide tatsächlich eingelagert wurde, für das Lagerhaltungskosten erstattet wurden, ob die Fläche stillgelegt wurde, für die Stilllegungsprämien gezahlt wurden, ob die Maschinen auch tatsächlich angeschafft wurden, für die ein Investitionskostenzuschuß gewährt wurde. Natürlich kann der Rechnungshof nicht alle Einnahmen und Ausgaben prüfen, sondern er bedient sich bei dieser Prüfung versuchsweise einer allgemein anerkannten statistischen Methode, die ausgehend von den in Stichproben vorgefundenen Fehlern durch Hochrechnungen versucht, eine Aussage über die Zuverlässigkeit der gesamten Haushaltsführung zu machen. Für die drei letzten Haushaltsjahre hat der Hof die Auffassung vertreten, daß die Konten selbst zwar als korrekt angesehen werden können, bei den zugrundeliegenden Vorgängen wurden aber zu viele Fehler festgestellt, so daß der Rechnungshof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben nicht bestätigen konnte.² Wenn auch statistische Hochrechnungen allgemein anerkannt sind, so stellt sich dennoch für das Europäische Parlament die Frage, wie es zu bewerten ist, wenn der EuRH negative Erklärungen abgibt. Während das Parlament bezüglich der Haushaltsjahre 1994 und 1995 die Kommission trotzdem entlastet hat, wurde die Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 auch deshalb zumindest bis zum Herbst 1998 hinausgeschoben.³

Zusammenarbeit der Kontrollbehörden erforderlich

Nicht nur die hohen Subventionen des EU-Haushaltes, sondern auch die geographische Dimension, innerhalb derer diese Mittel fließen, erfordern eine verstärkte Kontrolle. Zwar ist die Kommission in Brüssel für die Ausführung des Haushaltes insgesamt zuständig, doch sind es die Mitgliedstaaten, die für den Vollzug von mehr als 80% der EU-Mittel verantwortlich sind.

Gelegentliche Behauptungen, Europas Süden gehe mit EU-Geldern weniger gewissenhaft um als der Norden Europas, kann der EuRH nicht bestätigen. Nach seinen Erfahrungen ist es so, daß die meisten Unregelmäßigkeiten dort auftreten, wo das meiste Geld hinfließt.

Es liegt auf der Hand, daß der Europäische Rechnungshof eng mit den nationalen Rechnungshöfen und den Kontrolldienststellen der Kommission, insbesondere ihrer Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF, zusammenarbeitet. Durch die immer mehr regional bezogenen Hilfen der Gemeinschaft – inzwischen auch im Landwirtschaftsbereich – sind in verstärktem Maße auch die regionalen Kontrollinstanzen gefordert, etwa die Landesrechnungshöfe. Im übrigen verpflichtet der Maastrichter Vertrag die Mitgliedstaaten, bei der Betrugsbekämpfung bei EU-Geldern dieselben Maßstäbe anzulegen, die sie auch bei ihren eigenen nationalen Mitteln anwenden.

Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Parlament und Rechnungshof

Dem Europäischen Parlament obliegt – wie in allen demokratischen Gemeinwesen – die parlamentarisch-politische Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der durch die Steuerzahler bereitgestellten Mittel. Konkretisiert wird die politische Finanzkontrolle in seinem Haushaltskontrollausschuß. Es kann seine Aufgabe freilich nur dann in vollem Umfang wahrnehmen, wenn es vom EuRH umfassend unterrichtet wird. Insoweit ist auch der Europäische Rechnungshof Teil des demokratischen Gefüges der EU.

Mit Hilfe des Parlamentes wurden viele Anstöße des EuRH umgesetzt. Dabei geht es nicht nur um die Bemerkungen des Rechnungshofes in seinem Jahresbericht und seinen Sonderberichten, sondern auch um seine Empfehlungen und Stellungnahmen.⁴ Besonderes Gewicht erfahren die Prüfungsbemerkungen des Rechnungshofes durch das Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens. Das Parlament kann nämlich in seinen Entlastungsbeschlüssen den an der Ausführung des Gemeinschaftshaushaltes beteiligten Organen Anweisungen erteilen. Diese basieren zum großen Teil auf den Berichten des Rechnungshofes. Die Organe sind nach der Haushaltsordnung verpflichtet, „alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um den in den Entlastungsbeschlüssen enthaltenen Bemerkungen Folge zu leisten“.

Ausblick

Der EuRH verfügt nicht wie manche nationale Rechnungshöfe über einen angegliederten „Rechtsprechungsteil“, der ähnlich wie bei einem Verwaltungs- oder Disziplinargericht ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen verfügen kann. Er muß durch die Qualität seiner Arbeit und seine Argumente überzeugen. Seine Arbeit schlägt sich in den Jahresberichten und Sonderberichten einschließlich der Zuverlässigkeitserklärung nieder. Ein besonderes Gewicht haben inzwischen auch seine Stellungnahmen erlangt, daß heißt seine Beratungsfunktion hat mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Seine Berichte geben deshalb nur in komprimierter Form einen Teil seiner Arbeit wieder. Vielmehr können häufig bereits im Vorfeld Prü-

fungsfeststellungen ausgeräumt werden, bevor es zur Veröffentlichung kommt. Dazu dient auch das sogenannte kontradiktorische Verfahren, das in Anwendung des Rechtsgrundsatzes „Audiatur et altera pars“ den geprüften Organen die Möglichkeit der Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen des EuRH gibt.

Zur Durchsetzung seiner Prüfungsrechte, insbesondere wenn ihm Unterlagen oder Informationen verweigert werden, steht dem EuRH ein Klagerecht zu. Der Amsterdamer Vertrag hat das Klagerecht des EuRH inzwischen dahingehend erweitert, daß er künftig auch bei „Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauch“ (Art. 230 EGV-A) klagen kann. Der Rechnungshof hat jedoch kein direktes Klagerecht gegen die Mitgliedstaaten, es richtet sich nur gegen die Organe der EU.

Der EuRH mußte seine Klagerechte bisher nicht in Anspruch nehmen. Es ist ihm bis jetzt gelungen, den europäischen Steuerzahler auf der Grundlage seiner Arbeit vor Schaden zu bewahren und hat somit seine Rolle des öffentlichen finanziellen Gewissens Europas eingenommen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zum Sonderbericht über die EU-Verwaltung der Stadt Mostar ABl. der EG, C 287 v. 30.9.1996; zum Sonderbericht über die Wahlen in Palästina vgl. ABl. der EG, C 57 v. 24.2.1997.
- 2 Die Zuverlässigkeitserklärungen für die genannten Haushaltsjahre wurden wie folgt veröffentlicht: 1994, in: ABl. der EG, C 352 v. 30.12.1995; 1995, in: ABl. der EG, C 395 v. 31.12.1996; 1996, in: ABl. der EG, C 348 v. 18.11.1997.
- 3 Die Entlastung wurde mit Beschluß des Plenums des Europäischen Parlamentes vom 31. März 1998 hinausgeschoben; vgl. Parlamentssprotokoll v. 31.3.1998.
- 4 So hat der EuRH beispielsweise das Volumen der Betrugsfälle oder Unregelmäßigkeiten bei den traditionellen Eigenmitteln - also ins-

besondere den Zöllen und Agrarabschöpfungen - für die Zeit von 1988 bis 1996 auf rund 1 Mrd. ECU geschätzt. Bei den Ausgaben hat der EuRH in der Landwirtschaft Überkompensationen festgestellt, die sich allerdings je Mitgliedstaat unterschiedlich ausgewirkt haben. Der EuRH kommt auch zu dem Ergebnis, daß die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen durch die EU zu wenig wirksam ist. Beim Europäischen Entwicklungsfonds wurden Vergabeverfahren für Bauaufträge beanstandet. Eine Stellungnahme des EuRH erfolgte zum Beispiel zu der bedenklichen nuklearen Sicherheit in den mittel- und osteuropäischen Staaten und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Diese Beispielliste ließe sich problemlos fortsetzen.