

PERSPEKTIVEN DER
FINANZKONTROLLE IN DER
EUROPÄISCHEN UNION
-NOTWENDIGKEIT DER ZUSAMMEN-
ARBEIT DER EUROPÄISCHEN FINANZ-
KONTROLLE MIT DEN REGIONALEN
FINANZKONTROLLORGANEN

PROSPECTS OF THE
FINANCIAL CONTROL IN THE
EUROPEAN UNION
-NECESSITY OF COOPERATION
BETWEEN THE EUROPEAN
FINANCIAL CONTROL AND
REGIONAL AND LOCAL PUBLIC
FINANCE AUDIT INSTITUTIONS

Prof Dr. Bernhard Friedmann
Mitglied des Europäischen Rechnungshofs

PERSPEKTIVEN DER FINANZKONTROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION- NOTWENDIGKEIT DER ZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN FINANZ- KONTROLLE MIT DEN REGIONALEN FINANZKONTROLLORGANEN

1) Anfälligkeiten des EU-Haushalts für Betrug und Unregelmässigkeiten

Kaum ein Tag vergeht, an dem keine Meldung über betrügerische Machenschaften zu Lasten des EU-Haushalts die Öffentlichkeit aufschrecken lässt. Durch solche Meldungen nimmt die Akzeptanz beim Bürger für Europa ab. Sie liefern den Kritikern Europas zusätzlichen Zündstoff. Europäische Erfolge rücken in den Hintergrund. Positiv hieran ist aber, dass immer deutlichere Rufe nach einer besseren Finanzkontrolle in der EU laut werden.

Der EU-Haushalt für 1995 beläuft sich auf über 75 Milliarden ECU. Mehr als 90 % davon sind für Subventionen vorgesehen. Wann immer die öffentliche Hand Subventionen leistet, wird der menschliche Geist erfinderisch. So haben allein im vergangenen Jahr die aufgedeckten Betrugsfälle in der EU ein Loch von rund 1,5 Milliarden ECU in die EU-Kasse gerissen. Die Dunkelziffer, so muss angenommen werden, dürfte weit höher liegen. Geht man von den Unregelmässigkeiten im weiteren Sinne aus, so dürften weit über 10 % in Rede stehen.

Das organisierte Verbrechen entwickelt immer subtilere Formen der Kriminalität. Deshalb ist z.B. zu prüfen, ob Firmen, die Subventionen aus Gemeinschaftsmitteln erhalten, den Konkurs von vornherein geplant haben, um nicht zurückzahlen bzw. die vorgegebenen Investitionen realisieren zu müssen. Wird z.B. die Gründung von kleineren und mittleren Unternehmen vorgetäuscht bzw. missbraucht, um an das Geld der EU heranzukommen? Stehen hohe Bankgebühren und hohe Zinsspannen, wie sie in einigen Ländern üblich sind, im Zusammenhang mit Schutzgeldzahlungen der Banken an kriminelle Vereinigungen? Wurde die freihändige Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Ausschreibung vorgezogen, weil korrumpierte Beamte auf diese Art und Weise Firmen als Auftragnehmer bevorzugen können, die kriminellen Vereinigungen gehören? Sind Endbegünstigte in Firmengeflechte eingebunden, die Subventionsbetrug besonders erleichtern?

Angesichts dieser Situation müssen sich Rechnungshöfe neben der Wirtschaftlichkeitsprüfung verstärkt der Aufdeckung von Unregelmässigkeiten und Betrugsfällen widmen. Eine derartige Entwicklung zeichnet sich jetzt beim Europäischen Rechnungshof ab. Er muss künftig im Rahmen eines Zertifikats über den Geamthaushalt auch darauf eingehen, ob die Gesetz- und Ordnungsmässigkeit bei den Buchungen zugrundeliegenden Vorgängen gegeben ist. Dies heisst, dass er zu prüfen hat, ob z.B. das Getreide tatsächlich eingelagert wurde, für das Lagerhaltungskosten erstattet werden, oder ob die Fläche stillgelegt wurde, für die Stilllegungsprämien gezahlt werden.

2) Die besondere Situation der EU und die Rolle des Europäischen Rechnungshofes

Nicht nur die hohen Subventionen des EU-Haushalts, sondern auch die geographische Dimension, innerhalb derer diese Mittel fliessen, verlocken zu Betrug und Unregelmässigkeiten. Zwar ist die Kommission in Brüssel für die Ausführung des Haushalts insgesamt zuständig. Es ist aber illusorisch zu glauben, dass wenige Beamte jedes Projekt kontrollieren könnten, das zwischen Lappland im Norden und Kreta im Süden liegt. Im Bereich der Strukturfonds ist es darüber hinaus so, dass die Kommission im Normalfall nicht weiss, welche einzelnen Projekte durchgeführt werden. Sie bewilligt nur globale Summen. Es sind die Mitgliedstaaten, die für den Vollzug des grössten Teiles dieser Mittel verantwortlich sind. Ihnen kommt deshalb bei der Betrugs- und Unregelmässigkeitsbekämpfung eine bedeutende Rolle zu. In politischer Hinsicht fällt dem Europäischen Parlament bei der Überwachung der ordnungsgemässen Verwendung der Mittel eine entscheidende Rolle zu. Es erteilt der Kommission die Entlastung. Diese Aufgabe kann das Europäische Parlament freilich nur dann wahrnehmen, wenn es vom Europäischen Rechnungshof über die Haushaltsführung der Kommission ins Bild

gesetzt wird. Der Hof nimmt nicht nur eine kontrollierende Rolle hinsichtlich der Kommission wahr. Er wird auch koordinierend tätig. Dies hat der Essener Gipfel im letzten Jahr unterstrichen. Er hat hervorgehoben, dass der Betrugsbekämpfung Priorität eingeräumt werden muss und dabei betont, dass die dem Europäischen Rechnungshof übertragenen neuen Befugnisse umfassend wahrzunehmen sind. Es wird zu konzertierten Aktionen mit den Mitgliedstaaten aufgerufen.

Der EG-Vertrag verpflichtet den Europäischen Rechnungshof, alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft zu prüfen und sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu überzeugen. Er hat derzeit einen Personalbestand von etwas mehr als 400 Personen. Davon sind aber nur etwa die Hälfte Prüfer. Es liegt auf der Hand, dass er aus Personal- und Kostengründen nicht buchstabengetreu alle Einnahmen und Ausgaben europaweit prüfen kann. Dies geschieht stichprobenweise. Mit dem Maastrichter Vertrag, mit dem der Hof neben dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof in den Rang einer Institution erhoben wurde, muss er nunmehr gegenüber dem Parlament und dem Rat eine sogenannte Zuverlässigkeitserklärung über die Rechnungsführung sowie die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge abgeben. Für das Jahr 1994 hat sich der Hof dabei auf ein statistisches Verfahren gestützt. Die Zuverlässigkeit wird dann als gegeben angesehen, wenn nach Extrapolation von in Stichproben gefundenen Fehlern ein Volumen von 1 % des EU-Haushalts, das sind rund 750 Millionen ECU, nicht überschritten wird. Es zeichnet sich ab, dass eine weit höhere Fehlerrate festzustellen ist.

3) Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den regionalen Kontrollinstanzen

Es liegt auf der Hand, dass der Europäische Rechnungshof mit den Kontrollinstanzen in den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten möchte. Den regionalen Kontrollinstanzen kommt dabei immer mehr Bedeutung zu. Die regionalbezogenen Hilfen und Gelder haben beachtliche Ausmasse angenommen; mit weiter steigender Tendenz. Das Beispiel der Regionalhilfen zeigt dies deutlich. Die EU wird für den Zeitraum von 1994 bis 1999 jährlich fast 30 Milliarden ECU an Strukturfondsmitteln bereitstellen. Zusammen mit der öffentlichen und privaten Beteiligung ergeben sich jährlich etwa 60 Milliarden ECU, die kontrolliert werden müssen. Der Hauptteil dieses Geldes fließt in die Regionen und nicht in die zentralen Staatskassen. Die Kofinanzierungen werden zum grossen Teil von regionalen/lokalen Körperschaften und Privaten aufgebracht. Durch die Agrarreform und den teilweisen Übergang auf direkte Einkommenshilfen für die Landwirte ist der regionale bzw. lokale Bezug im Landwirtschaftsbereich grösser geworden.

Dies erfordert natürlich eine erheblich verstärkte Kontrolle auf regionaler Ebene. Die Entwicklung ist auf gutem Wege. Mit dem Beitritt Österreichs ist die EU um 9 Landesrechnungshöfe "verstärkt" worden. In Deutschland ist der Aufbau der Landesrechnungshöfe in den fünf neuen Bundesländern weitgehend abgeschlossen. In Frankreich bestehen 26 "*Chambres régionales des comptes*", in Spanien gibt es in den 17 Regionen inzwischen acht regionale Rechnungshöfe, wobei weitere im Aufbau sind. In Grossbritannien haben England, Wales, Schottland und Nordirland eigene regionale Kontrollinstanzen. Ebenso bestehen in Irland eigene sogenannte "*Audit districts*". In Italien wurden neben den "*Comitati regionali di controllo*" seit etwa einem Jahr regionale Nebenstellen des italienischen Rechnungshofes gegründet. All diesen Kontrollinstanzen ist gemein, dass sie als externe Kontrollinstanzen aus einer Unabhängigkeitsposition gegenüber den Geprüften auftreten. Es werden regionale Verwaltungen, lokale Körperschaften, aber auch Private geprüft. Die meisten regionalen Kontrollinstanzen sind dann zuständig, sobald "regionale Mittel" fließen.

4) Formen der Zusammenarbeit

Generell geht es darum, den Umfang und die Wirksamkeit der externen Kontrolle zu erhöhen und Doppelaufwand zu vermeiden. Auch wenn die Prüfmethode der einzelnen Kontrollorgane unterschiedlich sind, so kann ich nach meiner eigenen Erfahrung sagen, dass bisherige Erfahrungen mit den regionalen Kontrollinstanzen besonders positiv waren. Sie sind sehr daran interessiert, mit dem Europäischen Rechnungshof zusammenzuarbeiten.

Wie kann nun eine Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den regionalen Kontrollinstanzen aussehen? Generell ist zunächst zu sagen, dass die rechtlichen Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit gegeben sind. So erklärt Artikel 188c Absatz 3 des EG-Vertrages, dass die Prüfung in den Mitgliedstaaten "in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen erfolgt". Mit anderen Worten: Der EG-Vertrag verpflichtet die regionalen Kontrollinstanzen zwar nicht zur Prüfung der EU-Mittel, wohl aber weist er ausdrücklich auf die Zusammenarbeit bei den Prüfungen hin. In der Durchführungsverordnung zu den Strukturfonds wird z.B. vorgeschrieben, dass "die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Aktionen die erforderlichen Massnahmen zu treffen haben, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu ahnden, sowie verlorengegangene Beträge zurückzufordern". Auch hier sind die regionalen Kontrollinstanzen gefordert. In den operationellen Programmen der Strukturfonds für die einzelnen Regionen wird darüber hinaus häufig präzisiert, dass insbesondere die regionalen Kontrollinstanzen für die Kontrolle der Verwendung der Haushaltsmittel als Mittel zuständig sind.

Der Informationsaustausch ist dabei eine wichtige Hilfe für den Europäischen Rechnungshof. Dies beginnt mit dem Erfahrungsaustausch auf Konferenzen. Ich werde z.B. regelmässig zu den Treffen der deutschen Landesrechnungshöfe eingeladen. Als deutsches Mitglied am Europäischen Rechnungshof erhalte ich die meisten Jahresberichte der Landesrechnungshöfe. Diese werden dann von uns ausgewertet. Des öfteren finden wir darin auch Hinweise auf Gelder, die aus der EU-Kasse geflossen sind. Unlängst konnte ich eine von einem Landesrechnungshof durchgeführte Wirtschaftlichkeitsprüfung bezüglich aus Strukturmitteln geförderter Gewerbegebiete in den neuen Bundesländern für unsere Arbeit heranziehen. Auf diesem Wege wird diese Prüfung helfen, unsere Argumente gegenüber den Europäischen Institutionen zu verstärken. Vor einiger Zeit auch wurde ich von einem Präsidenten eines Landesrechnungshofes der neuen Länder über bestimmte Vorkommnisse in Kenntnis gesetzt. Nach Absprache mit diesem Landesrechnungshof wird dazu eine Prüfungsbemerkung in unserem diesjährigen, bisher noch nicht veröffentlichten Jahresbericht erscheinen. Ähnlich Hinweise haben wir auch von anderen regionalen Kontrollinstanzen erhalten. Diese können uns in unserer Arbeit sehr helfen. Es sind die regionalen Kontrollinstanzen, die am "dichtesten" am Geschehen sitzen. Dabei haben die regionalen Kontrollinstanzen einen leichteren Zugang zu Informationen, z.B. auch Hinweisen in der Presse. So wurden wir auch von regionalen Kontrollinstanzen über Hinweise auf Betrug oder Unregelmäßigkeiten, die in der Presse erschienen waren, hingewiesen. Von unserer Seite erhalten die regionalen Kontrollinstanzen normalerweise unsere Prüfungsberichte, die wir Sektorschreiben nennen. Hier hat es in der Vergangenheit zuweilen praktische Schwierigkeiten gegeben, weil unsere Prüfer die Zuständigkeitsverteilung zwischen nationalem Rechnungshof und regionalen Kontrollinstanzen nicht kannten. Wir sind deshalb dazu übergegangen, die nationalen Rechnungshöfe zu bitten, derartige Berichte an die regionalen Kontrollinstanzen weiterzuleiten, soweit deren Zuständigkeit gegeben ist.

Was nun gemeinsame Prüfungen betrifft, so sind unsere Erfahrungen unterschiedlich. Der Hof ist gerade dabei, zunächst mit den nationalen Rechnungshöfen praktische Fragen in dieser Hinsicht zu sondieren. Wenn auch alle internen Kontrollinstanzen die klassischen Bereiche der Rechtmässigkeit/Ordnungsmässigkeit und Wirtschaft prüfen, so bestehen doch Unterschiede in den verschiedenen Prüfungsansätzen. Der Europäische Rechnungshof wird hierauf Rücksicht nehmen.

Die regionalen Kontrollinstanzen nehmen häufig die Einladungen des Europäischen Rechnungshofes an, begleitend an seinen Prüfungen teilzunehmen. Die "Federführung" liegt dann allerdings beim Europäischen Rechnungshof. Diese "begleitenden" Prüfungen sind sehr wertvoll, weil die regionalen Kontrollinstanzen in

der guten Position sind, festgestellte Prüfungsbemerkungen weiter zu verfolgen oder gar bei Betrugsverdacht die Staatsanwaltschaft einzuschalten. Wenn auch Subventionsbetrug bisher nur in Deutschland, Italien und Portugal einen Straftatbestand darstellte, so werden die inzwischen verabschiedeten Richtlinien zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, insbesondere die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen und die strafrechtliche Verfolgung von Betrug, hier weiterhelfen.

Denkbar sind auch gemeinsame Prüfungen, bei denen sich die Prüfer praktisch die Prüfungsaufgaben teilen. Dies setzt allerdings einen höheren Personal- und Kostenaufwand der regionalen Kontrollinstanzen voraus. Auch praktische Fragen wären hier noch zu klären, z.B. das Aufstellen eines dann gemeinsamen Prüfungsplanes, das Abfassen eines dann gemeinsamen Berichts, die Verfolgung der Prüfungsbemerkungen. Viel wäre hier schon geholfen, wenn die Kontrollinstanzen in den Mitgliedsländern bei der Prüfung mit aus EU-Mitteln finanzierter oder kofinanzierter Massnahmen das gleiche Augenmerk richten würden wie bei der Kontrolle eigener Gelder. Wir stellen dieses Phänomen auch bei unseren Prüfern fest. Bei Gesamtfinanzierungen ist es häufig so, dass sie ein verstärktes Augenmerk auf die "eigenen" EU-Gelder werfen, während nationale Gelder wesentlich weniger unter die Lupe genommen werden.

5) Weitere Rechte für den Europäischen Rechnungshof?

Abschliessend möchte ich kurz darauf eingehen, welche weiteren Rechte der Europäische Rechnungshof nach meiner Auffassung haben sollte. Diese Frage berührt in gewisser Weise auch die Kontrollinstanzen in den Mitgliedstaaten. Die Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofes sind recht umfassend. Es ist nicht erforderlich, ihn -wie gelegentlich diskutiert- mit polizeilichen oder staatsanwaltschaftlichen Rechten auszustatten. Erforderlich wäre ein Klagerecht des Hofes zum Schutze finanzieller Interessen der Gemeinschaft. Seit seinem Bestehen musste der Hof nämlich feststellen, dass die Kommission und auch die Mitgliedstaaten seinen Prüfungsbemerkungen oft nur zögerlich oder gar nicht nachkommen. Um hier ein Tätigwerden der Kommission oder der Mitgliedstaaten zu erreichen, sollte dem Hof ein Klagerecht dann eingeräumt werden, wenn sie bezüglich aufgedeckter Unregelmässigkeiten mit finanzieller Auswirkung für die Gemeinschaft nicht die erforderlichen zivil -und/oder strafrechtlichen Schritte ergreifen.
