



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Stellungnahme Nr. 2/2018

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 AEUV)

"Erwägungen hinsichtlich Prüfung und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit dem Vorschlag vom 6. Dezember 2017 zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds innerhalb des Unionsrechtsrahmens"

INHALT

	Ziffer
Glossar und Abkürzungen	
Einleitung	1 - 7
Allgemeine Bemerkungen	8 - 10
Teil I - Der Europäische Stabilitätsmechanismus – zentrale Herausforderungen für den Rahmen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht	11 - 29
Der Hof hat keinerlei Prüfungsrechte gegenüber dem ESM, könnte diese aber auf Antrag wahrnehmen	12 - 16
Die Amtszeit der Mitglieder des Prüfungsausschusses ist kurz	17 - 18
Die Berichterstattung des Prüfungsausschusses über seine Prüfungsergebnisse ist äußerst begrenzt	19 - 25
Begrenzte Prüfung und Bewertung der Wirtschaftlichkeit des ESM	26 - 29
Teil II - Der vorgeschlagene Europäische Währungsfonds – zentrale Herausforderungen für den Rahmen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht	30 - 43
Vorgeschlagene Änderungen des ESM-Prüfungsrahmens	31
Die Stellung des Hofes als externer Prüfer des EWF ist nicht ausdrücklich festgeschrieben	32 - 38
Die parlamentarische Kontrolle ist nicht so angelegt, dass sie sich auf ein Prüfungsurteil stützt	39 - 43
Anhang I - Ersuchen um Stellungnahme des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments	
Anhang II - Antwort des ESM	
Anhang III - Antwort des ESM-Prüfungsausschusses	

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

Internationale Finanzinstitutionen (IFI) sind eine Gruppe von Finanzinstituten, darunter die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und der Internationale Währungsfonds. Ihre Aufgabe besteht darin, im Interesse ihrer Bürger öffentliches Kapital bereitzustellen. IFI sind die weltweit größte Quelle für Entwicklungsfinanzierung.

International anerkannte Prüfungsnormen werden von verschiedenen standardsetzenden öffentlichen Einrichtungen und Berufsverbänden aufgestellt, wie etwa die vom International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) herausgegebenen International Standards on Auditing (ISA) oder die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) herausgegebenen Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI).

Die **Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)** ist die weltweit tätige Dachorganisation der Fachwelt für die externe öffentliche Finanzkontrolle. Die INTOSAI bietet den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) einen institutionalisierten Rahmen für Wissenstransfer und Wissensvermehrung zur weltweiten Verbesserung der externen öffentlichen Finanzkontrolle, um damit Fachkompetenz, Ansehen und Einfluss der ORKB in den jeweiligen Staaten zu steigern.

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sind nationale Behörden, die für die Prüfung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zuständig sind. Laut Definition der OECD ist es Aufgabe einer ORKB, die Regierungstätigkeit gemeinsam mit den Legislativorganen und sonstigen Aufsichtsbehörden zu beaufsichtigen und die Regierung für ihre Verwendung öffentlicher Mittel zur Rechenschaft zu ziehen. Die einzelnen ORKB folgen hinsichtlich Legislative, Exekutive und Judikative verschiedenen Modellen und institutionellen Regelungen. Gibt es mehr als eine mit Aufgaben der öffentlichen Finanzkontrolle betraute Stelle, so wird der ORKB in der Regel durch die ihr verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit eine besondere Stellung verliehen.

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 287 Absatz 4, in Verbindung mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106a,

gestützt auf den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus,

gestützt auf den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds ("Vorschlag der Kommission")¹,

gestützt auf das beim Europäischen Rechnungshof ("Hof") am 23. Juni 2018 eingegangene Ersuchen der Vorsitzenden des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 2018 um Stellungnahme zu dem Vorschlag der Kommission (siehe [Anhang I](#)),

in Erwägung nachstehender Gründe:

- a) Die politischen Beratungen über die Zukunft des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sind noch im Gange, und unbeschadet etwaiger künftiger Entscheidungen darüber, ob der ESM in absehbarer Zukunft auf zwischenstaatlicher Basis beibehalten oder ein Europäischer Währungsfonds (EWF) als EU-Einrichtung geschaffen wird, gilt es bei beiden Szenarien vor allem zu Beginn des Reformprozesses Erwägungen hinsichtlich Prüfung und Rechenschaftspflicht Rechnung zu tragen.
- b) Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht nicht vor, EU-Organe einzusetzen, um außerhalb des EU-Rechtsrahmens eingerichtete Instrumente, wie den ESM, zu unterstützen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hingegen können EU-Organe unter bestimmten Umständen Nicht-EU-Einrichtungen unterstützen. So weist der Gerichtshof in einem Urteil darauf hin, dass "die Mitgliedstaaten in Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, berechtigt sind, außerhalb des Rahmens der Union die Organe mit Aufgaben [...]"

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final.

zu betrauen [...], sofern diese Aufgaben die den Organen durch den EU-Vertrag und den AEU-Vertrag übertragenen Befugnisse nicht verfälschen"².

- c) Gemäß Artikel 287 AEUV prüft der Hof jede Einrichtung oder sonstige Stelle der EU, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt.
- d) Laut Kommissionsvorschlag soll der EWF als Einrichtung der Union geschaffen werden³, die gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat rechenschaftspflichtig ist⁴ und der gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegt. Nach dem Wortlaut von Erwägungsgrund 64 bleiben die Prüfungsbefugnisse des Hofes unberührt. Wenngleich die Prüfungsbefugnisse des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 1 AEUV im Vorschlag der Kommission anerkannt werden, wird an der derzeitigen Struktur eines Prüfungsausschusses festgehalten.
- e) Was die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion betrifft, so favorisiert die Kommission Lösungen "im Rahmen der Verträge [...], um eine Fragmentierung des Rechtsrahmens zu vermeiden, die die Union schwächen und die übergeordnete Bedeutung des EU-Rechts für die Dynamik der Integration in Frage stellen würde"⁵. Weiter heißt es, dass "zwischenstaatliche Lösungen [...] daher nur als Ausnahme- und Übergangsmaßnahmen in Erwägung gezogen werden sollten" und "sorgfältig gestaltet werden [müssen], damit EU-Recht und EU-Handlungsgrundsätze nicht verletzt werden und keine neuen Probleme in Bezug auf die Verantwortlichkeit entstehen"⁶. Im Einklang mit dieser Maxime betonte der Hof in seiner Landscape-Analyse zu Lücken hinsichtlich

² Rechtssache C-370/12, *Thomas Pringle gegen Government of Ireland u. a.*, Gerichtshof der Europäischen Union, 27. November 2012, Randnr. 158.

³ Vorschlag der Kommission, Erwägungsgrund 17.

⁴ Vorschlag der Kommission, Artikel 5.

⁵ Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion - Auftakt für eine europäische Diskussion (Mitteilung), COM(2012) 777 final, S. 17.

⁶ Ebenda.

Rechenschaftspflicht und Finanzkontrolle⁷ sowie in seinem Themenpapier zum mehrjährigen Finanzrahmen⁸, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Kombination verschiedener Prüfungsregelungen nach Möglichkeit vermeiden sollten.

- f) Sowohl der ESM als auch der vorgeschlagene EWF werden nicht direkt aus dem EU-Haushalt finanziert. Insofern als sie direkt durch Kapitalbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert bleiben, unterliegen sie hinsichtlich Rechenschaftspflicht, Prüfung und Finanzberichterstattung auch nicht den Vorschriften der Haushaltsordnung⁹, weshalb solche Erwägungen in den Gründungsakt der Einrichtung selbst aufgenommen werden müssten.
- g) Prüfungsmandate sollten alle Dimensionen der öffentlichen Finanzkontrolle umfassen: Prüfung der Rechnungsführung, Compliance-Prüfung und Wirtschaftlichkeitsprüfung. Die Mandate sollten ferner alle notwendigen Garantien geben, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Prüfungsrechte gegenüber allen an der Verwendung öffentlicher Mittel beteiligten Parteien ausgeübt werden können, damit die Prüfer in der Lage sind, ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen.
- h) Alle mit der Prüfung öffentlicher Mittel betrauten externen Prüfer sollten sich an die international anerkannten Prüfungsnormen halten —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

⁷ Europäischer Rechnungshof, "Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle", Ziffer 84.

⁸ Europäischer Rechnungshof, Themenpapier "Der Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027", Ziffer 34.

⁹ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

EINLEITUNG

1. Der ESM wurde im Jahr 2012 eingerichtet. Zweck des ESM ist es, Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die von schwerwiegenden Finanzierungsproblemen betroffen oder bedroht sind, finanzielle Hilfe bereitzustellen. Dieser finanzielle Beistand wird nur dann gewährt, wenn dies unabdingbar ist, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und der ESM-Mitglieder zu wahren¹⁰. Der ESM wurde als zwischenstaatliche Einrichtung im Wege eines zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets geschlossenen Vertrages geschaffen.
2. Einnahmen und Ausgaben des ESM laufen außerhalb des EU-Haushalts, und seine Kapitalbeiträge stammen von seinen Mitgliedsländern. Die Beschlussfassung obliegt dem Direktorium und dem Gouverneursrat. Das Direktorium setzt sich aus hochrangigen Beamten der Finanzministerien zusammen und der Gouverneursrat aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Die Kommission und die Europäische Zentralbank haben sowohl im Gouverneursrat als auch im Direktorium Beobachterstatus, verfügen aber über keine Stimmrechte. Der ESM hat seinen Sitz in Luxemburg und beschäftigt 174 Mitarbeiter (Stand Ende 2017). Der ESM hat bisher Kredite in Höhe von 273 Milliarden Euro an fünf Mitgliedstaaten ausgezahlt und verfügt über eine nicht in Anspruch genommene Darlehenskapazität in Höhe von 380 Milliarden Euro¹¹.

¹⁰ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (2012), Artikel 3.

¹¹ "European Stability Mechanism, Annual Report 2017 (2018)", S. 15.

3. Seit 2013 fordert das Parlament, den ESM in den Besitzstand der EU zu überführen¹². Im Fünf-Präsidenten-Bericht von Juni 2015 wird hervorgehoben, dass "die Steuerungsmodalitäten des ESM [daher] vollständig in die EU-Verträge integriert werden" sollten¹³.
4. Im Dezember 2017 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel "Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan"¹⁴. Im Rahmen dieses Pakets unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates, um den ESM durch einen EWF zu ersetzen¹⁵, der in den Unionsrechtsrahmen integriert werden würde.
5. Am 19. Juni 2018 ersuchte die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments den Hof, dem Europäischen Parlament eine Stellungnahme darüber zu unterbreiten, wie der Kontrollmechanismus des künftigen EWF am besten auszugestalten ist, insbesondere mit Blick auf eine etwaige künftige Rechenschaftslücke und um angemessene Prüfungsregelungen sicherzustellen (siehe Anhang I).
6. Einen weiteren Anstoß liefern die INTOSAI-Leitlinien für Good Governance (INTOSAI GOV), in denen es heißt: "Wo sich das Ziel oder die Struktur der internationalen Institution grundsätzlich ändert, sollten die Prüfungsvereinbarungen sorgfältig geprüft werden und wenn erforderlich angepasst werden"¹⁶.

¹² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Juni 2013 zur *Stärkung der Demokratie in der EU in der künftigen WWU*, Punkt 11.

¹³ Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, *Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*, (Kommission, 2015), S. 20.

¹⁴ Mitteilung der Kommission "Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan", COM (2017) 821 final.

¹⁵ Vorschlag der Kommission.

¹⁶ INTOSAI, Leitlinien für Good Governance, "GOV 9300 Grundsätze für externe Prüfungsvereinbarungen mit internationalen Institutionen" (2016), Grundsatz 1.3.

7. In seiner Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle aus dem Jahr 2014 umriss der Hof bestimmte Kriterien, um die öffentliche Rechenschaftspflicht und die Prüfung bewerten zu können¹⁷. Hierzu gehören die Klarheit der für die Zwecke der Rechenschaftspflicht erforderlichen Informationen sowie die Wahrnehmung einer parlamentarischen Kontrolle, die auf ein externes Prüfungsurteil gestützt ist.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

8. Der Hof begrüßt das Ziel des Vorschlags der Kommission, den ESM in den Unionsrechtsrahmen zu überführen. Dies steht im Einklang mit der Auffassung, die der Hof in dem im Juli 2018 veröffentlichten Themenpapier¹⁸ zum Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vertritt. EU-Politiken sollten innerhalb eines soliden Rahmens für die Rechenschaftspflicht durchgeführt werden, der eine auf ein externes Prüfungsurteil gestützte parlamentarische Kontrolle vorsieht. Derartige Rahmen sollten in allen EU-Politikbereichen im Großen und Ganzen einheitlich gestaltet sein, wobei Lücken und Überschneidungen zu vermeiden sind. Der Vorschlag der Kommission stellt diesbezüglich einen Schritt in die richtige Richtung dar, auch wenn hinsichtlich der Rollen und Mandate der verschiedenen beteiligten Prüfer ein gewisses Maß an Unklarheit herrscht und bestimmte Schwachstellen in der Rechenschafts- und Prüfungskette ausgeräumt werden müssen.

9. Die vorliegende Stellungnahme enthält die Erwägungen zu den Regelungen für die Rechenschaftspflicht und den damit zusammenhängenden Prüfungsregelungen, die es aus Sicht des Hofes im Zusammenhang mit dem Vorschlag, den EWF als EU-Einrichtung zu schaffen, zu beachten gilt. Zunächst werden die für den ESM geltenden Regelungen betrachtet, da der Vorschlag der Kommission darauf abstellt, den derzeitigen Rahmen für die

¹⁷ Europäischer Rechnungshof, "Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle", Tabelle 1, S. 18.

¹⁸ Europäischer Rechnungshof, Themenpapier "Der Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027", Ziffer 34, letzter Gedankenstrich.

Prüfung und Rechenschaftspflicht des ESM in großen Zügen beizubehalten. Danach werden die im Vorschlag der Kommission für den EWF vorgesehenen Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht analysiert und Änderungen empfohlen, die erforderlich sind, um die aufgezeigten Probleme zu beheben. Die Antworten des ESM und des ESM-Prüfungsausschusses sind dieser Stellungnahme, jeweils in **Anhang II** bzw. **Anhang III**, beigegefügt.

10. Seit Veröffentlichung des Vorschlags durch die Kommission haben die Staats- und Regierungschefs der EU als politische Richtschnur vorgegeben, dass die Reform des ESM in zwei Phasen zu vollziehen ist¹⁹. In einer ersten bis Jahresende laufenden Phase werden die wichtigsten Merkmale eines gestärkten ESM, einschließlich möglicher weiterer Schritte zur Stärkung seiner Rolle und Steuerungsmodalitäten, ausgearbeitet, um den im Kommissionsvorschlag von Dezember 2017 dargelegten Aspekten Rechnung zu tragen, wobei der zwischenstaatliche Charakter des ESM beibehalten bleiben soll. In einer zweiten längerfristig angelegten Phase können die ESM-Mitgliedsländer und die EU erwägen, den ESM in den Unionsrechtsrahmen zu überführen.

TEIL I - DER EUROPÄISCHE STABILITÄTSMECHANISMUS – ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN RAHMEN FÜR DIE PRÜFUNG UND RECHENSCHAFTSPFLICHT

11. Dieser Abschnitt behandelt die derzeit für den ESM geltenden Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht. Der ESM ist eine internationale Finanzinstitution (IFI). Maßgeblich sind damit die Prüfungsregelungen anderer IFI sowie die einschlägigen Best-Practice-Leitlinien der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI).

¹⁹ *Tagung des Euro-Gipfels - Erklärung* (29. Juni 2018) EURO 502/18. Schreiben des Präsidenten der Euro-Gruppe Mário Centeno an den Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk (25. Juni 2018).

Der Hof hat keinerlei Prüfungsrechte gegenüber dem ESM, könnte diese aber auf Antrag wahrnehmen

12. Der ESM verfügt derzeit über einen fünfköpfigen Prüfungsausschuss²⁰. Er umfasst zwei per Ernennung durch die ORKB und zwei auf Vorschlag des Vorsitzenden des Gouverneursrats berufene Mitglieder sowie ein per Ernennung durch den Europäischen Rechnungshof berufenes Mitglied (das seine Funktion im Prüfungsausschuss selbst nach Ablauf seiner Amtszeit als Hofmitglied beibehalten kann). Alle Mitglieder des ESM-Prüfungsausschusses sind verpflichtet, Interessenkonflikte zu vermeiden, unabhängig zu handeln und keine Weisungen von anderen Gremien einzuholen oder entgegenzunehmen.

13. Das Mandat des Prüfungsausschusses besteht darin, "unabhängige Prüfberichte [zu erstellen]" sowie "die Konten des ESM [zu prüfen]" und "sich von der Ordnungsmäßigkeit seiner Gewinn- und Verlustrechnung und seiner Bilanz [zu überzeugen]". Außerdem prüft er "die Ordnungsmäßigkeit, die Regelkonformität, die Leistung und das Risikomanagement des ESM im Einklang mit internationalen Prüfungsstandards"²¹. Der Prüfungsausschuss erhält derzeit Unterstützung vonseiten des Prüferpersonals mehrerer ORKB und des Hofes, die die einschlägigen Prüfungsstandards bei ihrer Prüfungsarbeit routinemäßig anwenden.

14. Das Management des ESM ist im Wesentlichen seinem Gouverneursrat gegenüber rechenschaftspflichtig. Der ESM hat derzeit weder dem Europäischen Parlament noch den nationalen Parlamenten gegenüber eine formelle Rechenschaftspflicht, auch wenn sein Geschäftsführender Direktor vom Europäischen Parlament oder den nationalen Parlamenten einbestellt werden kann. In der Regel nimmt der Prüfungsausschuss an diesen Befragungen nicht teil, obwohl nichts gegen seine Anwesenheit sprechen würde, auch nicht im Falle eines nationalen Parlaments.

²⁰ Zusammensetzung und Aufgaben des ESM-Prüfungsausschusses sind in Artikel 30 des Vertrags zur Einrichtung des ESM ("Vertrag") und in Artikel 24 der Satzung des ESM geregelt. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses werden vom Gouverneursrat aufgrund von Artikel 30 Absatz 1 des Vertrags und von Artikel 24 Absatz 1 der Satzung des ESM berufen.

²¹ Vertrag zur Einrichtung des ESM (Artikel 30 Absätze 3 und 4) und Satzung des ESM (Artikel 24 Absatz 4).

15. Der Hof hat derzeit keinerlei Prüfungsrechte gegenüber dem ESM. Selbst wenn der ESM seinen zwischenstaatlichen Charakter beibehält, gibt es Bereiche, in denen dem Hof innerhalb des Rahmens für die Prüfung und Rechenschaftspflicht des ESM eine Rolle zukommen könnte. Nach geltender Rechtsprechung können Mitgliedstaaten den Hof unter den folgenden Bedingungen mit Aufgaben außerhalb der EU-Rechtsordnung betrauen:

- i) Die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten dem Hof Befugnisse übertragen, fallen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union²².
- ii) Die entsprechenden Aufgaben sind mit dem AEUV vereinbar.
- iii) Diese Aufgaben verfälschen nicht die dem Hof durch den EU-Vertrag und den AEU-Vertrag übertragenen Befugnisse²³.
- iv) Die Aufgaben sind aus Sicht des Hofes angemessen, wünschens- und lohnenswert.

16. Um die Regelungen für die Rechenschaftspflicht des ESM an die für die anderen EU-Einrichtungen geltenden Regelungen anzugleichen und auch um die letztliche Überführung des ESM in den Unionsrechtsrahmen vorzubereiten, könnte der ESM in Absprache mit dem Hof dem Europäischen Rechnungshof ein Mandat für bestimmte Aspekte der externen Prüfung des ESM, wie Prüfungsarbeiten zur Wirtschaftlichkeit oder Compliance, erteilen.

Die Amtszeit der Mitglieder des Prüfungsausschusses ist kurz

17. Der Prüfungsausschuss setzt sich ausschließlich aus externen Mitgliedern zusammen und umfasst keinen Vertreter des Direktoriums der Einrichtung. Dies entspricht den Regelungen anderer internationaler Finanzinstitutionen wie der Europäischen Investitionsbank und dem Internationalen Währungsfonds. Demgegenüber verfügen sowohl

²² Hinsichtlich des ESM hat der Gerichtshof der EU festgestellt, dass seine Tätigkeiten zur Wirtschaftspolitik gehören und die Union in diesem Bereich nicht über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt (siehe Rechtssache Pringle, Randnr. 160).

²³ Beispielweise wäre eine solche Verfälschung gegeben, wenn die von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben die Unabhängigkeit des Hofes beeinträchtigen würden oder wenn der Hof eine Rolle erhielte, die von der ihm gemäß Unionsrecht zugewiesenen Rolle völlig abweicht.

die Asiatische Entwicklungsbank als auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung jeweils über einen Prüfungsausschuss, dessen Mitglieder aus den Leitungsgremien der jeweiligen Bank stammen.

18. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses haben eine Amtszeit von drei Jahren, die nicht verlängerbar ist. Ihre Amtszeiten sind so gestaffelt, dass sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgetauscht werden. Hält man sich die Regelung in vergleichbaren Einrichtungen vor Augen, erscheint eine dreijährige Amtszeit verhältnismäßig kurz, so beträgt beispielsweise die nicht verlängerbare Amtszeit der Mitglieder des EIB-Prüfungsausschusses sechs Jahre. Die Länge der Amtszeiten der Mitglieder des ESM-Prüfungsausschusses entsprechen der Mindestvorgabe in der einschlägigen INTOSAI-Leitlinie für Good Governance (GOV 9300), wo es heißt: "Idealerweise sollten Bestellungen für mindestens drei bis vier Jahre jedoch höchstens für sechs Jahre erfolgen"²⁴. Dies bedeutet, dass sich die Amtszeiten der Mitglieder des Prüfungsausschusses unter Umständen lediglich für kurze Zeiträume überschneiden, was es erschwert, die Kontinuität der Ausschussarbeit zu wahren und Arbeiten auszuführen, die möglicherweise von Natur aus mehrjährig angelegt sind. So haben beispielsweise aufgrund der derzeitigen Regelung alle aktuellen Mitglieder ihre Amtszeit innerhalb eines Zeitraums von 14 Monaten ab Anfang Oktober 2015 angetreten, d. h., der vorangehende Prüfungsausschuss wurde während dieses Zeitraums vollständig ausgetauscht. Jede Verlängerung der Standardamtszeit der Mitglieder des Prüfungsausschusses würde eine Änderung von Artikel 24 Absatz 1 der ESM-Satzung erfordern und bedarf damit der Zustimmung des Gouverneursrats.

Empfehlung 1

Im Interesse der Kontinuität der Ausschussarbeit sollte der Gouverneursrat des ESM eine Änderung von Artikel 24 Absatz 1 der ESM-Satzung in Erwägung ziehen, um die Amtszeit der Mitglieder des Prüfungsausschusses zu verlängern oder alternativ dazu eine zweite Amtszeit vorzusehen.

²⁴ INTOSAI, Leitlinien für Good Governance, "GOV 9300 Grundsätze für externe Prüfungsvereinbarungen mit internationalen Institutionen" (2016), Grundsatz 2.4.

Die Berichterstattung des Prüfungsausschusses über seine Prüfungsergebnisse ist äußerst begrenzt

19. Der Prüfungsausschuss kommt seiner Verpflichtung, "die Konten des ESM [zu prüfen]" und "sich von der Ordnungsmäßigkeit seiner Gewinn- und Verlustrechnung und seiner Bilanz [zu überzeugen]"²⁵, auf zweierlei Art und Weise nach: im Wege seines jährlichen Berichts und einer kurzen Erklärung seines Vorsitzenden, die dem Jahresabschluss des ESM beigelegt ist. Der jährliche Bericht des Prüfungsausschusses ist an die Mitglieder des Gouverneursrats gerichtet, die als Vertreter ihrer Regierungen wiederum ihren nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Die Mitglieder des Gouverneursrats übermitteln den jährlichen Bericht des Prüfungsausschusses außerdem den nationalen Parlamenten sowie dem Europäischen Parlament zur Information.

20. Im jährlichen Bericht werden die Tätigkeiten des Prüfungsausschusses beschrieben und die Themen der von ihm durchgeführten Prüfungsarbeiten vorgestellt. Auf Prüfungsfeststellungen oder Empfehlungen wird im jährlichen Bericht jedoch nicht näher eingegangen, die damit nicht öffentlich bekanntgegeben werden²⁶²⁷. Die Vorgehensweise des Prüfungsausschusses steht im Widerspruch zu dem in der einschlägigen INTOSAI-Leitlinie für Good Governance (GOV 9300) niedergelegten Grundsatz, wonach externe Prüfungsberichte grundsätzlich öffentlich zugänglich sein und Ausnahmen auf klaren Kriterien beruhen sollten²⁸.

²⁵ ESM-Vertrag, Artikel 30 Absätze 3 und 4.

²⁶ Der Prüfungsausschuss klärte den Hof darüber auf, dass die Feststellungen und Empfehlungen aufgrund seiner Prüfungen den ESM-Leitungsgremien und dem Risikoausschuss des Direktoriums übermittelt werden. Im jüngsten Jahresbericht werden hingegen zu diesem Verfahren keine näheren Angaben gemacht.

²⁷ Der Prüfungsausschuss hat den Hof darüber informiert, dass er mit der oberen Führungsebene des ESM Vollständigkeit und Angemessenheit des Jahresabschlusses und der damit verbundenen Kontrollen regelmäßig erörtert und sofern zweckmäßig das Management auffordert, den Entwurf des Jahresabschlusses zu ändern und Angaben sowie Erläuterungen zu verbessern.

²⁸ INTOSAI, Leitlinien für Good Governance, "GOV 9300 Grundsätze für externe Prüfungsvereinbarungen mit internationalen Institutionen" (2016), Grundsatz 6.4: "Um die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verbessern, sollten alle externen Prüfungsberichte,

21. Die andere für die Öffentlichkeit bestimmte Verlautbarung des Prüfungsausschusses ist eine kurze Erklärung, die im ESM-Jahresbericht zusammen mit dem Jahresabschluss und dem Bericht der privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft veröffentlicht wird. Der Prüfungsausschuss setzte den Hof davon in Kenntnis, dass er diese Erklärung nach Prüfung des Berichts der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellt. Diese Erklärung nimmt Bezug auf das Mandat und die Tätigkeiten des Prüfungsausschusses und schließt mit den folgenden Worten: *"Nach Einschätzung des Prüfungsausschusses sind ihm keine wesentlichen Sachverhalte zur Kenntnis gekommen, die ihn daran hindern würden, dem Gouverneursrat zu empfehlen, den Jahresabschluss des ESM für das am 31. Dezember 2017 endende Haushaltsjahr zu billigen."*²⁹

22. Der Wortlaut der oben genannten Erklärung des Prüfungsausschusses ist in seiner Formulierung nicht bestimmt genug, und es ist unklar, ob der Prüfungsausschuss schlussendlich empfiehlt, den Jahresabschluss zu billigen³⁰. Selbst wenn der Prüfungsausschuss die Billigung des Jahresabschlusses empfiehlt, so stellt dies immer noch keine Erklärung zur Ordnungsmäßigkeit der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanz dar, wie im ESM-Vertrag gefordert (siehe Ziffer 13).

23. Die Berichterstattung des ESM-Prüfungsausschusses erfolgt nicht im Einklang mit den einschlägigen INTOSAI-Grundsätzen, wonach ein externer Abschlussprüfer ein Prüfungsurteil darüber abgeben sollte, "inwieweit eine Jahresrechnung in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit einem maßgebenden Regelwerk zur sachgerechten Gesamtdarstellung aufgestellt wurde"³¹.

welche dem obersten Organ vorgelegt werden, öffentlich zugänglich sein. Ausnahmen sollten auf klaren und relevanten Kriterien für geheime und vertrauliche Daten beruhen."

²⁹ ESM-Jahresbericht 2017 (2018), S. 115 (*liegt nur in englischer Sprache vor*).

³⁰ ESM-Jahresbericht 2017 (2018), S. 111. Der Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft des ESM ist in dieser Hinsicht unmissverständlich, indem er im Jahr 2017 die folgende Erklärung enthält: "Nach unserer Beurteilung vermittelt der beiliegende Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Einrichtung".

³¹ INTOSAI, "ISSAI 200 Allgemeine Grundsätze der Prüfung der Rechnungsführung" (2013), Textziffer 16.

24. Im Vergleich dazu enthalten die besonderen Jahresberichte des Hofes im Allgemeinen ein klares Urteil zu den Jahresrechnungen der geprüften Stelle mit folgendem Wortlaut:

"Nach unserer Beurteilung sind die der Jahresrechnung für das fragliche Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß".

25. Auch der Jahresbericht des Prüfungsausschusses der Europäischen Investitionsbank (EIB) enthält Einzelangaben zu den Feststellungen aufgrund seiner Prüfungen sowie eine Erklärung zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung. Hingegen ist die Satzung der EIB diesbezüglich eindeutig, indem sie seinen Prüfungsausschuss verpflichtet festzustellen, "ob die Finanzausweise sowie sämtliche Finanzinformationen [...] ein exaktes Bild der Finanzlage der Bank [...] wiedergeben."³²

Empfehlung 2

Um die Transparenz zu erhöhen und externen Interessenträgern mehr Klarheit in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung des ESM zu bieten,

- a) sollte der Bericht des Prüfungsausschusses nähere Angaben zum konkreten Inhalt seiner Prüfungsberichte und Feststellungen enthalten, wobei der Ausschluss vertraulicher und anderer sensibler Informationen auf klaren Kriterien beruhen sollte;
- b) sollte der Prüfungsausschuss eine klare Aussage dazu machen, ob die Gewinn- und Verlustrechnung und die Bilanz der ESM ordnungsgemäß sind.
- c) sollte der Prüfungsausschuss eine Würdigung dahin gehend vornehmen, ob der Jahresabschluss des ESM ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild seiner Finanzlage vermittelt.

³² Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Protokoll (Nr. 5) über die Satzung der Europäischen Investitionsbank, Artikel 12 Absatz 3, (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 257).

Begrenzte Prüfung und Bewertung der Wirtschaftlichkeit des ESM

26. Offiziell verfügt der Prüfungsausschuss über ein spezifisches Mandat zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen³³. Bislang jedoch machen Prüfungen der Rechnungsführung und Compliance-Prüfungen den Großteil der in den Berichten des Prüfungsausschusses erwähnten Prüfungen aus, auch wenn in den letzten Jahren zunehmend über Wirtschaftlichkeitsprüfungen berichtet wird.

27. Außerdem verfügt der ESM - weder intern noch extern - über eine ständige Evaluierungsfunktion für seine Strategien und Programme. Dessen ungeachtet wurde im Jahr 2016 ein Evaluierungsbericht über den vom ESM gewährten finanziellen Beistand in Auftrag gegeben, der 2017 veröffentlicht wurde. Gegenstand war u. a. die Darlehenspolitik in Bezug auf fünf Programmländer: Irland, Portugal, Spanien, Zypern und Griechenland³⁴.

28. Demgegenüber verfügt der Internationale Währungsfonds seit 2001 über ein "Independent Evaluation Office", das objektive und unabhängige Evaluierungen zu Fragestellungen vornimmt, die für das Mandat des Internationalen Währungsfonds relevant sind. Auch die Asiatische Entwicklungsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung verfügen über interne Evaluierungsabteilungen, auch wenn diese nicht den üblichen Regelungen für die Berichterstattung unterworfen sind.

29. Mit einem entsprechenden Mandat wäre der Hof in der Lage, Wirtschaftlichkeitsprüfungen des ESM durchzuführen. Dies würde zusätzlich oder parallel zu einer beim ESM angesiedelten Evaluierungsfunktion erfolgen, die andere Zielsetzungen und Ansätze verfolgen würde. Es ist dem Hof rechtlich gestattet, im Interesse der Verbesserung der allgemeinen Rechenschaftspflicht des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische

³³ Gemäß Artikel 24 Absatz 4 der ESM-Satzung prüft der Prüfungsausschuss "die Ordnungsmäßigkeit, die Regelkonformität, die Leistung und das Risikomanagement des ESM im Einklang mit internationalen Prüfungsstandards". Ferner heißt es in der INTOSAI-Prüfungsnorm ISSAI 3000 zur Wirtschaftlichkeitsprüfung (Textziffer 17): "Bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen handelt es sich um unabhängige, objektive Untersuchungen staatlicher Maßnahmen, Vorhaben, Verfahren und Einrichtungen unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit bzw. Wirksamkeit mit Angabe etwaiger Verbesserungsmöglichkeiten."

³⁴ ESM, "EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report" (2017).

Steuerung Wirtschaftlichkeitsprüfungen des ESM durchzuführen. Dies würde im Einklang mit dem derzeitigen Arbeitsprogramm des Hofes stehen, das die Evaluierung der Leistung von EU-Einrichtungen vorsieht, die Tätigkeiten ausführen, die komplementär zu den Aufgaben des ESM sind.

Empfehlung 3

Zur Stärkung der Prüfung und Evaluierung der Wirtschaftlichkeit des ESM

- a) sollte der ESM eine interne Evaluierungsfunktion entwickeln, um die ihm übertragenen Aufgaben zu bewerten und extern über deren Wirksamkeit zu berichten, so wie dies bei vergleichbaren Einrichtungen der Fall ist;
- b) könnte der ESM dem Europäischen Rechnungshof ein Mandat erteilen, um die aufgezeigte Lücke hinsichtlich der externen Wirtschaftlichkeitsprüfung zu beseitigen.

TEIL II - DER VORGESCHLAGENE EUROPÄISCHE WÄHRUNGSFONDS – ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN RAHMEN FÜR DIE PRÜFUNG UND RECHENSCHAFTSPFLICHT

30. Im Folgenden wird der Vorschlag der Kommission insbesondere im Lichte des Ersuchens des Haushaltskontrollausschusses des Parlaments analysiert, wie in Ziffer 5 dargelegt.

Vorgeschlagene Änderungen des ESM-Prüfungsrahmens

31. Gemäß dem Vorschlag der Kommission würde der EWF die Hauptmerkmale des Rahmens für die externe Prüfung des ESM (siehe Ausführungen in *Teil 1*) beibehalten. Er enthält einige Klarstellungen der Rolle des Prüfungsausschusses, teilweise durch Aufnahme bestimmter Elemente der derzeit geltenden ESM-Satzung³⁵.

³⁵ Vorschlag der Kommission, Anhang, Artikel 35 Absätze 1 und 3. Insbesondere sind die Verfahren für die Berufung der Mitglieder klargestellt und die Modalitäten für die Wahl des Vorsitzenden dargelegt. Außerdem wird auf die Notwendigkeit für die Mitglieder des Prüfungsausschusses hingewiesen, Interessenkonflikte zu vermeiden. Auch ist der Umfang der Aufgaben des Prüfungsausschusses besser abgesteckt, der nunmehr "die Ordnungsmäßigkeit, die Regeltreue, die Leistungsfähigkeit und das Risikomanagement des EWF gemäß internationalen Prüfungsstandards" prüft.

Die Stellung des Hofes als externer Prüfer des EWF ist nicht ausdrücklich festgeschrieben

32. Der ESM spielt derzeit eine Rolle bei der Bereitstellung von Stabilitätshilfen für Mitgliedstaaten, nicht jedoch bei der Aushandlung der mit einem Finanzhilfeprogramm verbundenen politischen Auflagen. Laut Kommissionsvorschlag würde dem EWF eine größere Rolle bei der Ausgestaltung der mit einem Programm verknüpften Auflagen zukommen, die er in Zusammenarbeit mit der Kommission und im Benehmen mit der Europäischen Zentralbank wahrnehmen würde³⁶.

33. Der Hof verfügt über uneingeschränkte Prüfungsrechte in Bezug auf die Mitwirkung der Kommission bei einer solchen Politikgestaltung und -umsetzung. Allerdings wird im Vorschlag nicht festgelegt, wie der Hof seine Rechte gegenüber dem EWF in diesem Zusammenhang ausüben würde. Durch eine eindeutige Präzisierung der Rechte des Hofes ließe sich in diesem Fall vermeiden, dass hinsichtlich seiner Rolle Unklarheit entstehen könnte.

34. Gemäß Kommissionsvorschlag würde der EWF im Wege von Artikel 352 AEUV in den Unionsrahmen überführt. Der EWF würde gemäß Unionsrecht als Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet werden³⁷. Unter diesen Umständen hätte der Hof kraft Artikel 287 AEUV - wonach er der externe Prüfer sämtlicher Einrichtungen und sonstiger Stellen der Union ist, sofern der Gründungsakt dies nicht ausschließt - uneingeschränkte Prüfungsrechte gegenüber dem EWF. Im Vorschlag der Kommission ist kein solcher Ausschluss enthalten. Ganz im Gegenteil wird im Erwägungsgrund 64 die Ausübung der Befugnisse des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 AEUV anerkannt. Dieser Verweis impliziert, dass der Hof für die Vornahme von Prüfungen der Rechnungsführung, Compliance-Prüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen des EWF zuständig wäre.

³⁶ Vorschlag der Kommission, Anhang, Artikel 13 Absatz 3.

³⁷ Vorschlag der Kommission, Erwägungsgrund 17.

35. Jedoch weist der Vorschlag der Kommission in dieser Hinsicht insofern einen schwerwiegenden Mangel auf, als er die operative Rolle des Hofes nicht präzisiert. Nach dem Wortlaut des Vorschlags der Kommission wären private Prüfer international angesehener Wirtschaftsprüfungsgesellschaften damit betraut, Abschlussprüfungen des EWF durchzuführen, wohingegen der Prüfungsausschuss die Ordnungsmäßigkeit, Regeltreue, Leistungsfähigkeit und das Risikomanagement des Fonds prüfen würde. Aus einer derartigen Regelung könnte implizit abgeleitet werden, dass andere Stellen als der Hof mit der externen Prüfung betraut seien. Zwei- oder mehrgleisige Regelungen für die externe Prüfung sind aus dem offensichtlichen Grund, dass es zu widersprüchlichen Prüfungsurteilen sowie bei der Prüfungsarbeit der verschiedenen externen Prüfungsgremien zu Doppelaufwand oder Überschneidungen kommen könnte, generell zu vermeiden.

36. Darüber hinaus könnten solche unterschiedlichen Prüfungsregelungen zu Missverständnissen führen und möglicherweise sogar als impliziter Ausschluss der Prüfungsbefugnisse des Hofes betrachtet werden, obwohl laut Erwägungsgrund 64 beabsichtigt ist, dass der Europäische Rechnungshof uneingeschränkte Prüfungsrechte in Bezug auf den EWF hat. Das Management des ESM hat vorgeschlagen, den ESM analog zu der für die EIB angewandten Regelung im Wege einer Änderung des EU-Vertragsrahmens in den Unionsrechtsrahmen zu überführen. Derzeit kann der Hof hinsichtlich der EIB Prüfungsrechte lediglich bei bestimmten aus dem EU-Haushalt finanzierten und von der EIB ausgeführten Programmen ausüben. Weitere Prüfungsmodalitäten für die EIB sind im Protokoll Nr. 5 im Anhang zum AEUV geregelt. Käme für den ESM ein ähnlicher Ansatz zum Tragen wie für die EIB, so hätte der Hof kein Recht, den ESM wirksamen Prüfungen zu unterziehen.

37. Dem Hof ein klar umrissenes Mandat für die externe Prüfung zu verleihen würde die Lösung darstellen, die in verfahrenstechnischer Hinsicht die einfachste ist und die mit den derzeitigen Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht im Rahmen der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung der EU am ehesten vereinbar ist. Es besteht allerdings die Möglichkeit, bei der Bildung von Prüfungsurteilen im öffentlichen Sektor die Arbeit anderer Prüfer zu verwerten. In der Tat veröffentlicht der Hof bereits rund 50 besondere Jahresberichte über die Tätigkeiten der Agenturen und Einrichtungen der EU. In den meisten

dieser Fälle gehört es nach Maßgabe der Verordnung zur Aufgabe des Hofes, die Prüfungsarbeit der externen Prüfer zu überprüfen und nachzuvollziehen. Im besonderen Fall des EWF, der zur Kapitalbeschaffung auf den Märkten befugt ist, bedarf es einer besonderen Prüfungssicherheit. Der Hof ist daher der Auffassung, dass diese Art von Sicherheit notwendig ist und die von den öffentlichen Prüfern gelieferte Sicherheit ergänzt, die hauptsächlich Zwecken der öffentlichen Rechenschaftspflicht dient.

38. Mit Überführung des ESM in den Unionsrechtsrahmen wird der Hof seine uneingeschränkten Prüfungsrechte gemäß Artikel 287 AEUV geltend machen und ausüben. Falls die ESM-Mitgliedstaaten eine externe Beteiligung in der EWF-Prüfungsstruktur beibehalten wollen, könnte ein aus externen Mitgliedern zusammengesetzter Ausschuss vorgesehen werden, der Leitlinien für den internen Prüfungsprozess des EWF vorgibt und/oder diesen beaufsichtigt. Allerdings könnte der Hof nicht in Erwägung ziehen, ein Mitglied für diese Struktur zu benennen, da dies im Widerspruch zum Auftrag des Hofes in seiner Funktion als externer Prüfer stünde.

Empfehlung 4

Damit es hinsichtlich der Rolle des Hofes nicht zu Missverständnissen kommt und um übermäßige Doppelarbeit zu vermeiden,

- a) sollte die Rolle des Hofes als unabhängiger externer Prüfer des EWF im Haupttext einer jeden für die Einrichtung eines EWF maßgeblichen Rechtsgrundlage ausdrücklich festgeschrieben werden, damit klargestellt ist, dass die Rolle privater Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und anderer Prüferbeiträge komplementär zur Rolle des Hofes ist;
- b) sollte jede Rechtsgrundlage für einen EWF die Forderung enthalten, dass in die mit Prüfern des Privatsektors geschlossenen Verträge Vorschriften aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass der Hof uneingeschränkten Zugang zu den jeweiligen Arbeitsunterlagen erhält und in der Lage ist, Überprüfungen durchzuführen und sich auf die Arbeit dieser Prüfer zu stützen.

Die parlamentarische Kontrolle ist nicht so angelegt, dass sie sich auf ein Prüfungsurteil stützt

39. Laut Kommissionsvorschlag würden Rat und Parlament eine größere Rolle im Zusammenhang mit dem EWF erhalten, als dies derzeit beim ESM der Fall ist. Gemäß Artikel 5 des Vorschlags der Kommission würde der EWF dem Parlament und dem Rat einen Bericht über die Erfüllung seiner Aufgaben zusammen mit seinem Jahresabschluss und seinem Finanzausweis vorlegen. Das Parlament könnte sodann eine allgemeine Aussprache darüber führen. Zudem wäre der Geschäftsführende Direktor auch verpflichtet, vom Parlament zur Erfüllung der Aufgaben des EWF gehört zu werden und vertrauliche mündliche Gespräche hinter verschlossenen Türen mit dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments zu erleichtern.

40. Dies würde eine Verbesserung gegenüber der derzeitigen Regelung bedeuten, wonach der Geschäftsführende Direktor des ESM auf freiwilliger Basis vor dem Parlament erscheint. Bislang wurde im Verlauf dieses Gedankenaustauschs mit dem ESM ein externes Prüfungsurteil formal noch nicht berücksichtigt.

41. Die vorgeschlagenen Regelungen für eine parlamentarische Kontrolle des EWF sehen nicht vor, dass das Parlament Prüfungsberichte berücksichtigt. In Anbetracht dessen, dass der EWF außerhalb des EU-Haushaltsplans angesiedelt wäre (siehe Ziffer 2), fiel er nicht in den Anwendungsbereich der Haushaltsordnung und würde ihren Vorschriften für die Entlastung nicht unterliegen. Hingegen sind bei mehreren anderen bereits bestehenden selbstfinanzierten Einrichtungen (Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum, Gemeinschaftliches Sortenamt und Einheitlicher Abwicklungsausschuss) Entlastungsvorschriften in den jeweiligen Gründungsakten enthalten.

42. Nach Auffassung des Hofes, die er bereits in seiner Landscape-Analyse zu Lücken hinsichtlich Rechenschaftspflicht und Finanzkontrolle³⁸ zum Ausdruck gebracht hat, stammen in diesen Fällen die Einnahmen zwar nicht aus dem EU-Haushalt, werden aber durch Ausübung öffentlicher Gewalt auf EU-Ebene erzielt, wobei die Mittelverwendung dieser Einrichtungen denselben Charakter hat wie der Einsatz anderer EU-Gelder. Daher liegt kein zwingender Grund vor, die Einnahmen des EWF anders zu behandeln als diejenigen der aus dem EU-Haushalt finanzierten Einrichtungen. Der Mangel an soliden Vorschriften für die parlamentarische Kontrolle und Entlastung des EWF für seine Aufgaben auf dem Gebiet der Rechnungsführung, Compliance und Wirtschaftlichkeit bildet eine zentrale Lücke in seinen vorgeschlagenen Regelungen für die Rechenschaftspflicht.

43. Der Vorschlag der Kommission sieht nicht vor, dass das Parlament im Zuge des Entlastungsverfahrens für den EWF die Prüfungsberichte des Hofes heranzieht. Dies würde aber der in Artikel 319 AEUV beschriebenen Vorgehensweise entsprechen. Im Entlastungsverfahren würde die Zuverlässigkeitserklärung des Hofes zur Jahresrechnung des EWF sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge berücksichtigt. Außerdem würde im Rahmen des Entlastungsverfahrens den Feststellungen des Hofes zum EWF Rechnung getragen, zu denen er im Rahmen seiner Wirtschaftlichkeitsprüfungen gelangt.

Empfehlung 5

Wird der ESM durch Einrichtung eines EWF in den Unionsrechtsrahmen überführt, sollte der Hof eine klare und formelle Rolle im Entlastungsverfahren des EWF erhalten, um so die Bedeutung der externen Finanzkontrolle für die Rechenschaftspflicht und die demokratische Kontrolle zu festigen.

³⁸ Landscape-Analyse des Hofes "Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle", Ziffer 84.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Neven MATES, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 18. September 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG I**Ersuchen um Stellungnahme des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen
Parlaments**

Haushaltskontrollausschuss
Die Vorsitzende

Klaus-Heiner LEHNE
Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide De Gasperi
Luxemburg
L - 1615

D 310044 19.6.2018

Sehr geehrter Herr Präsident Lehne,

wie Sie sicher wissen, unterbreitete die Europäische Kommission im Dezember 2017 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds (gemäß Artikel 352 AEUV) als eine der Initiativen, welche in der Kommissionsmitteilung "Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan" angekündigt wurden.

Diesem Vorschlag zufolge würde der EWF als eigenständige juristische Person nach dem Unionsrecht an die Stelle des Europäischen Stabilitätsmechanismus treten und diesen ersetzen. Geht es um die Schaffung einer neuen EU-Einrichtung innerhalb des Unionsrahmens, so kommt den mit der demokratischen Rechenschaftspflicht innerhalb der EU, der Finanzkontrolle sowie der Wirtschaftlichkeit der Tätigkeiten verbundenen Fragen entscheidende Bedeutung zu.

Um eine künftige Rechenschaftslücke zu vermeiden und angemessene Prüfungsregelungen sicherzustellen, ersuche ich den Hof im Namen des Haushaltskontrollausschusses, dem Parlament baldmöglichst und in der am besten geeigneten Form eine Stellungnahme darüber zu unterbreiten, wie der Kontrollmechanismus des künftigen EWF am besten auszugestalten ist.

Ich freue mich auf eine baldige Antwort und bedanke mich für die hervorragende Zusammenarbeit.
Mit freundlichen Grüßen

Dr. Inge Gräßle

ANHANG II**Antwort des ESM**

Alex Brenninkmeijer
Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburg

Luxemburg, den 24. September 2018

Sehr geehrter Herr Brenninkmeijer,

besten Dank für die Übermittlung der Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs ("Hof") zu den Erwägungen hinsichtlich Prüfung und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission vom 6. Dezember 2017 zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) an den ESM.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Stellungnahme auf Ersuchen der Vorsitzenden des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments mit Datum vom 19. Juni 2018 abgegeben wurde. Wir teilen den Standpunkt des Haushaltskontrollausschusses, wonach Rechenschaftspflicht, Prüfung und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit öffentlicher Einrichtungen von entscheidender Bedeutung sind.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang das Schreiben von Mário Centeno, Präsident der Euro-Gruppe und Vorsitzender des ESM-Gouverneursrats, an Präsident Donald Tusk vom 25. Juni 2018 in Erinnerung rufen. In diesem Schreiben weist er darauf hin, dass die EU-Staats- und Regierungschefs längerfristig beschließen könnten, den ESM unter Beibehaltung seiner wichtigsten Steuerungsmodalitäten in den Unionsrechtsrahmen zu überführen.

Eine sich abzeichnende Mehrheit der ESM-Teilhaber befürwortet die Überführung des ESM in den Unionsrechtsrahmen, sofern dies im Rahmen des Primärrechts erfolgt und in ähnlicher Form, wie sie bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) gewählt wurde. Die EIB ist ein EU-Organ mit eigenem Kapital. Sie genießt finanzielle Autonomie und ist mit eigenen Beschlussfassungsorganen ausgestattet. Wie von Mário Centeno festgestellt, ist diese Lösung nur längerfristig umsetzbar. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Prüfungsmodalitäten des ESM in Zukunft nicht zu Doppelaufwand bei der Prüfungsarbeit führen und auch weiterhin die Erwartungen der Investoren auf den Kapitalmärkten erfüllen.

Gleichzeitig stellen wir fest, dass Ihre Stellungnahme eine Reihe von Empfehlungen zu den derzeitigen Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht enthält. In diesem Zusammenhang

beziehen sich viele Ihrer Empfehlungen auf die Arbeit des Prüfungsausschusses. In unserer Funktion als Management des ESM achten wir voll und ganz die Unabhängigkeit des Prüfungsausschusses und können zu der seiner Arbeit zugrunde liegenden Methodik oder zum Gegenstand seiner Berichte nicht Stellung beziehen. Unserer Information nach wird der Prüfungsausschuss seine eigenen Bemerkungen zur Stellungnahme des Hofes vorlegen.

Wir erlauben uns erneut darauf hinzuweisen, dass nach Auffassung der ESM-Mitglieder die derzeitigen Prüfungsregelungen des ESM in Einklang mit den vorbildlichen Vorgehensweisen stehen, die für internationale Finanzinstitutionen zur Anwendung kommen. Im Besonderen:

- Die Prüfungsregelungen des ESM wurden seinerzeit von den ESM-Mitgliedern im Benehmen mit ihren jeweiligen Obersten Rechnungskontrollbehörden wie auch mit dem Europäischen Rechnungshof festgelegt. Infolgedessen wurde der Prüfungsausschuss als unabhängiges Aufsichtsgremium des ESM eingerichtet, dessen Mitglieder vom ESM-Gouverneursrat berufen werden und ihm gegenüber direkt rechenschaftspflichtig sind. Der Prüfungsausschuss verfügt über ein umfassendes Prüfungsmandat, das sämtliche Dimensionen der öffentlichen Finanzkontrolle umgreift: Prüfung der Rechnungsführung ("Ordnungsmäßigkeit"), Compliance-Prüfung ("Regelkonformität") und Wirtschaftlichkeitsprüfung ("Leistung"), wie dies in Artikel 30 Absatz 3 des ESM-Vertrags und Artikel 24 Absatz 4 der ESM-Satzung niedergelegt ist. An dieser Stelle sei auf einen jüngsten Bericht von Transparency International zum ESM verwiesen, in dem die Prüfungsregelungen auf Weltklasse-Niveau des ESM gelobt werden.
- Dem Hof kommt bereits insofern eine wichtige Rolle bei den ESM-Prüfungsregelungen zu, als eines der Mitglieder des Prüfungsausschusses per Ernennung durch den Hof berufen wird. Darüber hinaus fungieren Prüfer des Hofes oftmals als Sachverständige, die vom Prüfungsausschuss nach Artikel 24 Absatz 5 der ESM-Satzung zur Unterstützung bei der Durchführung seiner unabhängigen Prüfungen des ESM hinzugezogen werden können. Der Hof gehört neben dem Europäischen Parlament zu den offiziellen Empfängern des ESM-Jahresberichts und des jährlichen Berichts des Prüfungsausschusses, was die Transparenz und Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Tätigkeit des ESM verstärkt.
- Der Jahresabschluss des ESM wird in Übereinstimmung mit allgemein anerkannten Prüfungsnormen von unabhängigen externen Prüfern jährlich geprüft. Die unabhängigen externen Prüfer sind *"nach Maßgabe der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 [...] zugelassen [...] und [unterliegen] der öffentlichen Aufsicht"*, wie in der ESM-Satzung ausdrücklich gefordert (Artikel 22). Die Aufsicht des Prüfungsausschusses über die Arbeit der externen Prüfer und sein Bericht über den Jahresabschluss des ESM liefern den ESM-Mitgliedern zusätzliche Sicherheit hinsichtlich der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanz des ESM.
- Schließlich nehmen wir Bezug auf die Empfehlung des Hofes, der ESM solle eine interne Evaluierungsfunktion entwickeln. Im September 2016 benannte der Gouverneursrat eine hochrangige unabhängige Evaluierungsstelle, um die Relevanz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der aus dem EFSF und dem ESM gewährten Finanzhilfe zu bewerten. Der daraus folgende Evaluierungsbericht wurde dem Gouverneursrat vorgelegt und steht der allgemeinen Öffentlichkeit auf der Website des ESM zur Verfügung. Angesichts der geringen Größe des ESM und der bislang begrenzten Anzahl seiner Finanzhilfeprogramme wäre die Einrichtung einer ständigen ESM-Evaluierungsfunktion gegenwärtig nicht effizient. Dies könnte

für die Zukunft im Zuge der Weiterentwicklung des ESM in Erwägung gezogen werden. Bis dahin werden wir uns auch weiterhin an den Evaluierungsmethoden vergleichbarer Einrichtungen orientieren. Das Evaluierungsteam hat mit Experten des "Independent Evaluation Office" des IWF und der EIB eng zusammengearbeitet, um die Methodik für die erste oben erwähnte Evaluierung zu entwickeln.

Allgemeiner betrachtet haben die ESM-Mitglieder zusätzlich zu den soliden Prüfungsregelungen des ESM auch starke Mechanismen für die Steuerungsmodalitäten und die Rechenschaftspflicht eingerichtet. Die ESM-Beschlüsse bedürfen der Genehmigung durch die Leitungsgremien des ESM. Es gilt hierbei auch zu bedenken, dass die nationalen Parlamente in die Beschlussfassung einbezogen sind. In der Tat unterliegt der ESM der parlamentarischen Kontrolle auf nationaler Ebene in einem Ausmaß, das bei anderen vergleichbaren Einrichtungen keine Parallele hat (so unterliegen beispielsweise die Kreditvergabeentscheidungen des IWF nicht der Überprüfung durch die nationalen Parlamente der IWF-Mitglieder). Die ESM-Gouverneure werden von ihren jeweiligen Parlamenten gehört, wenn es darum geht, ein Mandat für ESM-Tätigkeiten betreffende Beschlüsse zu erläutern oder zu erhalten. Auf Einladung besuchen der Geschäftsführende Direktor und Führungskräfte des ESM die nationalen Parlamente, um die ESM-Tätigkeiten vorzustellen und erforderlichenfalls Erklärungen zu liefern.

Der ESM arbeitet auch mit dem Europäischen Parlament proaktiv zusammen. Seit 2013 hat der Geschäftsführende Direktor des ESM auf freiwilliger Basis regelmäßig an Anhörungen vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung teilgenommen. Außerdem bestehen zahlreiche weitere Kontakte mit dem Europäischen Parlament auf der Ebene der Konferenz der Präsidenten oder mit einzelnen Parlamentsfraktionen oder Mitgliedern des Parlaments. In einem der nächsten Schritte werden wir ausloten, ob der ESM mit dem Europäischen Parlament ein Memorandum of Understanding aushandeln könnte, das als Grundlage für eine regelmäßige Berichterstattung dienen könnte.

Abschließend möchte ich Ihnen erneut für die Übermittlung der bevorstehenden Stellungnahme danken und hoffe, dass dieses Schreiben wichtige Aspekte zur Debatte beiträgt. Der ESM steht auch weiterhin zur Verfügung, um die künftigen Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht des ESM weiter mit Ihnen zu erörtern, sobald mehr Klarheit darüber herrscht, wie der ESM in den Unionsrechtsrahmen überführt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Kalin Anev Janse

Generalsekretär

Mitglied des Verwaltungsrats

ANHANG III**Antwort des ESM-Prüfungsausschusses**

Luxemburg, den 24. September 2018

Alex Brenninkmeijer
Europäischer Rechnungshof
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburg

Lieber Alex,

besten Dank für die Übermittlung der Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs über *"Erwägungen hinsichtlich Prüfung und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit dem Vorschlag vom 6. Dezember 2017 zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds innerhalb des Unionsrechtsrahmens"* ("Stellungnahme") an den Prüfungsausschuss.

Der Prüfungsausschuss merkt an, dass der Europäische Rechnungshof ("Hof") kein Mandat für die Evaluierung der Arbeit des Prüfungsausschusses innehat und sich Ihre Stellungnahme daher nicht auf eine vollständige Evaluierung stützt. Jedoch weiß der Prüfungsausschuss die Gelegenheit zu schätzen, die wohl überlegten Ansichten einer anerkannten Institution zu Aspekten der Arbeit des Prüfungsausschusses, wie sie uns in der Stellungnahme vorliegen, zu hören.

Es wäre vielleicht besser gewesen, wenn in Ihrer Stellungnahme beim Verweis auf INTOSAI-Grundsätze klargestellt worden wäre, dass es sich beim Prüfungsausschuss nicht um eine Oberste Rechnungskontrollbehörde ("ORKB") handelt. Auch ist der Prüfungsausschuss nicht in derselben Situation wie andere externe Prüfungsgremien, deren Mandat sich auf mehr als eine Institution erstreckt. Der Prüfungsausschuss muss daher in gewisser Weise die Anwendung von Normen und Grundsätzen vor dem Hintergrund seiner besonderen Rolle beurteilen. Wir sind nicht der Ansicht, dass beispielsweise unsere Erklärung zur Prüfung der Rechnungsführung missverständlich ist. Nach einer umfassenden Überprüfung der Prüfungsarbeiten der bestellten externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einschließlich einer umfassenden Analyse der von diesen Prüfern benutzten Arbeitsunterlagen erklären wir, indem wir uns direkt an eine von Ihrem Organ selbst verwendete Formulierung anlehnen, dass *uns keine wesentlichen Sachverhalte zur Kenntnis gekommen sind, die uns daran hindern würden, dem Gouverneursrat zu empfehlen, den Jahresabschluss des ESM zu billigen*. Dies ist in keiner Weise missverständlich und verhindert einen Doppelaufwand bei der Prüfungsarbeit und den Erklärungen des externen Prüfers.

Insgesamt betrachtet hat der Prüfungsausschuss die folgenden Aufgaben:

- Er gibt seine eigenen besonderen Prüfungsberichte in Auftrag, die er überprüft und fertigstellt und die der Ordnungsmäßigkeit, Regelkonformität, Leistung und dem Risikomanagement des ESM gewidmet sein können; dabei kann er auf die Unterstützung qualifizierter Mitarbeiter von ORKB, einschließlich des Hofes, zurückgreifen.
- Er überprüft im Einzelnen die Arbeiten, die der externe Prüfer hinsichtlich des Jahresabschlusses vorgenommen hat, wie oben ausgeführt.
- Im Zusammenhang mit dem veröffentlichten Jahresbericht gibt er Anmerkungen im Voraus ab und schlägt von ihm als angemessen erachtete Anpassungen vor.
- Er befasst sich umfassend und kontinuierlich mit der internen Prüfung und ihrer Arbeit.
- Er trifft mit der Führungsebene des ESM zusammen und erhält während des gesamten Jahres Berichte und aktualisierte Fassungen.
- Selbstverständlich überprüft er im Interesse einer fortlaufenden Verbesserung von Zeit zu Zeit seinen eigenen Modus Operandi.

In dieser Hinsicht werden wir natürlich Ihre Anregungen abwägen und prüfen, inwieweit wir diese sinnvoll in unsere Arbeitsabläufe integrieren können.

Da der Prüfungsausschuss für einen einzigen "Klienten" zuständig ist, kann er vielleicht spezielle Fachkenntnis aufbauen und einen maßgeschneiderten Ansatz für seine Tätigkeit in Bezug auf den ESM entwickeln. Die Klärung der Frage, ob zukünftig andere Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht zusammen mit anderen institutionellen Regelungen angemessen wären, obliegt den Vertragsparteien des ESM-Vertrags. Wir weisen jedoch darauf hin, dass sämtliche neuen Regelungen unnötigen Doppelaufwand von Funktionen ausschließen und auf die Akzeptanz der Finanzmärkte, welche die Mittel für den ESM bereitstellen, stoßen sollten unter gleichzeitiger Wahrung von Rechenschaftspflicht und Aufsicht.

Mit freundlichen Grüßen

Kevin Cardiff

Vorsitzender des Prüfungsausschusses