

EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

Positionspapier // 2011

FOLGEN DER DERZEITIGEN FINANZ- UND  
WIRTSCHAFTSKRISE FÜR DIE ÖFFENTLICHE  
RECHENSCHAFTSPFLICHT UND DIE ÖFFENTLICHE  
FINANZKONTROLLE INNERHALB DER EU  
SOWIE FÜR DIE ROLLE DES EURH



DE



# EINLEITUNG

1. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Jahr 2007 ihren Anfang nahm, hatte weitreichende Folgen für die Europäische Union. Zur Bewältigung der Krise ergriff die EU Maßnahmen, um die langfristige Tragfähigkeit des Finanzsektors zu sichern, den wirtschaftlichen Aufschwung und das Wirtschaftswachstum zu fördern, den Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu gewähren sowie die finanz- und wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Mit diesen Maßnahmen gingen ein Kurswechsel in der Wirtschafts- und Währungspolitik, die Schaffung neuer Einrichtungen und Instrumente sowie die Einführung neuer politischer Strukturen und Verfahren einher. Außerdem haben diese Maßnahmen entscheidenden Einfluss darauf, wie die öffentlichen Mittel, d. h. die Steuergelder der EU-Bürger, in der Union verwendet werden. Diese Änderungen des ordnungspolitischen Gefüges der Union bergen neue Herausforderungen in Bezug auf Rechenschaftspflicht, Transparenz und öffentliche Finanzkontrolle.
  
2. Nach Auffassung des Hofes gilt bei der Umsetzung dieser neuen Maßnahmen der Grundsatz, wonach immer dann, wenn es um den Einsatz öffentlicher Mittel geht, angemessene Modalitäten für Transparenz, öffentliche Rechenschaftspflicht und öffentliche Finanzkontrolle vorzusehen sind. In diesem Positionspapier wird beleuchtet, welche Konsequenzen die wichtigsten Aspekte der Krisenbewältigungsstrategie der EU für die öffentliche Finanzkontrolle, einschließlich der Rolle des Europäischen Rechnungshofs (im Folgenden "der Hof"), haben.

# FOLGEN DER EU-KRISENBEWÄLTIGUNGSSTRATEGIE FÜR DIE ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE

## TRAGFÄHIGKEIT DES FINANZSEKTORS

3. Die EU hat eine Reihe von Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte ergriffen; hierzu gehört die Einrichtung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems. Im Hinblick auf die Aufsicht auf Mikroebene stellt die Schaffung von drei **neuen Aufsichtsbehörden** – der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) –, die am 1. Januar 2011 ihre Arbeit aufgenommen haben, einen wichtigen Meilenstein dar. Die Rechnungsprüfung dieser Aufsichtsbehörden erfolgt durch den Hof<sup>1</sup>. Ferner ist beim Hof eine Wirtschaftlichkeitsprüfung in diesem Bereich in Planung.
  
4. Die Probleme des Finanzsektors machten auch Schwachstellen in dem für die Rechnungslegung und Prüfung im Privatsektor maßgeblichen Normenwerk deutlich. Auf dem Gebiet der internationalen **Rechnungslegungsgrundsätze** sind Bestrebungen im Gange, einen "einzigsten Satz an hochwertigen, verständlichen und durchsetzbaren weltweiten Rechnungslegungsstandards" zu entwickeln. Hinsichtlich der internationalen **Prüfungsgrundsätze** wandte sich die Kommission im Oktober 2010 mit einem Grünbuch zur Abschlussprüfung an die Interessengruppen, um diese zu verschiedenen Themen, einschließlich der Übernahme der *International Standards on Auditing* (ISA) auf EU-Ebene, zu konsultieren. Die ISA bilden eine wichtige Orientierungshilfe für die im öffentlichen Sektor anzuwendenden Prüfungsgrundsätze. Der Hof wird sein Fachwissen in diesem Bereich nutzen, um seinen Beitrag zu diesen Konsultationen sowie zur Ausarbeitung und Umsetzung der *International Public Sector Accounting Standards* auf EU-Ebene zu leisten.

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise Artikel 64 der Verordnung Nr. 1093/2010 zur Einrichtung der EBA.

## AUFSCHWUNG UND WACHSTUM

5. Im November 2008 zeigte die Kommission in ihrer Mitteilung zu einem **Europäischen Konjunkturprogramm** Wege auf, wie die Mitgliedstaaten und die EU die Realwirtschaft unterstützen und das Vertrauen stärken können. Der EU-Haushalt spielte insofern eine Rolle bei dieser Initiative, als für Investitionen in die Energiesicherheit und für die Anbindung ländlicher Räume an das Hochgeschwindigkeits-Internet zusätzliche 5 Milliarden Euro bereitgestellt wurden. Außerdem wurden im Rahmen der Kohäsionspolitik zusätzliche Vorauszahlungen in Höhe von 11 Milliarden Euro vorgesehen. Darüber hinaus stockte die Europäische Investitionsbank (EIB) ihre Darlehensfazilitäten für KMU um 15 Milliarden Euro auf. Mit der Strategie "Europa 2020" werden diese Ideen weiterentwickelt und eine Strategie für einen Ausweg aus der Krise und die Erzielung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums dargelegt, welche die Weichen für die künftigen Ausgabenschwerpunkte des EU-Haushalts stellt. Die entsprechenden Ausgaben zulasten des Gesamthaushaltsplans der Union werden Gegenstand der routinemäßigen Prüfungstätigkeit des Hofes sein. In diesem Bereich besteht außerdem gemäß dem Vertrag die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten (ORKB).

<sup>2</sup> Entspricht einer Zahlungsbilanzhilfe, die durch eine EU Haushaltsgarantie abgesichert ist.

<sup>3</sup> Artikel 9a der Verordnung Nr. 332/2002 (geändert durch die Verordnungen Nr. 1360/2008 und Nr. 431/2009).

## FINANZIELLER BEISTAND FÜR FINANZSCHWACHE MITGLIEDSTAATEN

6. Aufgrund der Wirtschaftskrise sah sich die EU gezwungen, bestimmten Mitgliedstaaten finanziellen Beistand in Form von Darlehen zu gewähren. Für nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende EU-Mitgliedstaaten konnte die Union auf ein bestehendes Instrument zurückgreifen, die **Gemeinschaftsfazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands**<sup>2</sup>. Durch die Rechtsgrundlage für dieses Instrument wird dem Hof das Recht eingeräumt, "in denjenigen Mitgliedstaaten, die einen mittelfristigen finanziellen Beistand der Gemeinschaft erhalten, sämtliche in Bezug auf die Verwaltung dieses Beistands für notwendig erachteten Finanzkontrollen oder Rechnungsprüfungen durchzuführen."<sup>3</sup> Der Hof plant derzeit die Durchführung einer Prüfung, welche die vom Rat gebilligten Darlehen abdeckt.
7. Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets schuf die EU zwei vorübergehende Instrumente. Zum einen wurde im Jahr 2010 der **Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus** eingerichtet, um die Gewährung finanziellen Beistands durch die Union mit EU-Haushaltsgarantien zu ermöglichen. Bisher haben Irland und Portugal Beistand erhalten. Gemäß der Verordnung Nr. 407/2010 ist der Hof befugt, "im begünstigten Mitgliedstaat alle Finanzkontrollen und -prüfungen vorzunehmen, die er im Hinblick auf die Verwaltung dieses Beistands für notwendig hält." Der Hof beabsichtigt, die Zuverlässigkeit der Darlehensauszahlungen in seine Prüfung der Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011 (im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung) einzubeziehen.

8. Zum anderen können Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Beistand aus der **Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität** (EFSF) (mit einem Volumen von bis zu 440 Milliarden Euro) erhalten. Im Rahmenvertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der EFSF ist eine externe öffentliche Finanzkontrolle nicht vorgesehen (ein privater Abschlussprüfer wurde bestellt). Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität wurde als Aktiengesellschaft nationalen (luxemburgischen) Rechts gegründet, deren Gesellschafter zu 100 % die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sind.
9. Der Europäische Rat beschloss, diese beiden provisorischen Instrumente im Jahr 2013 durch einen auf Dauer angelegten **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) zu ersetzen. Im November 2010 wandte sich der Hof mit einem Präsidentenschreiben u. a. an die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, um seinen Standpunkt zu den Modalitäten zu erläutern, die im Zusammenhang mit der Prüfung und der Rechenschaftspflicht für den künftigen ESM geplant sind. In diesem Bereich kommt der Frage der Aufteilung der Aufgaben auf private und öffentliche Prüfungseinrichtungen sowie auf EU-Organe und die ORKB der Mitgliedstaaten große Bedeutung zu. Hierbei plädiert der Hof für eine transparente Struktur, bei der der öffentlichen Finanzkontrolle ein ausreichender Stellenwert zukommt.

## FINANZ- UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOORDINIERUNG

10. Im September 2010 unterbreitete die Kommission Vorschläge, die auf eine verstärkte Überwachung der Finanzpolitik, der makroökonomischen Politik und der Strukturreformen der Mitgliedstaaten abstellen. Der Europäische Rat hat zur Unterstützung dieser Initiative den **Euro-Plus-Pakt** beschlossen, mit dem eine bessere Qualität der **wirtschaftspolitischen Koordinierung** erzielt werden soll. Mit dem "Europäischen Semester" wurde bereits ein neues Verfahren ins Leben gerufen, um die Politik der Mitgliedstaaten schon in der Vorbereitungsphase zu koordinieren. Gemeinsam mit den ORKB der Mitgliedstaaten wird der Hof erwägen, wie eine Prüfung in diesem Politikbereich zu gestalten ist.
11. Das **Europäische System der Zentralbanken** und das **neue Regelwerk zur Ausgestaltung der nationalen Finanzpolitik** bilden zwei weitere Themenkomplexe, die einer Reflexion auf europäischer Ebene bedürfen. In einigen EU-Mitgliedstaaten wie auch in einigen Staaten außerhalb der EU sind diese Politikbereiche in größerem Ausmaß als in der Union Gegenstand einer öffentlichen Überprüfung und bisweilen einer öffentlichen Finanzkontrolle. Im Falle der Zentralbanken geben momentan die inzwischen eingegangenen hohen finanziellen Risiken, die letztendlich auf den europäischen Steuerzahler zurückfallen könnten, sowie die neuen Aufgaben der Finanzaufsicht auf Makroebene, mit denen jüngst die Europäische Zentralbank betraut wurde, Anlass zu weitergehenden Überlegungen. Im Hinblick auf die Finanzpolitik bedarf es einer wirksamen und unabhängigen Überwachung der in den Mitgliedstaaten verfolgten Politik, eine Aufgabe ähnlich derjenigen, die in einigen Mitgliedstaaten Gremien wie dem "Rat der Wirtschaftsweisen" zukommt.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

12. Die Finanzkrise hat neue Fragen im Zusammenhang mit der öffentlichen Finanzkontrolle in der Europäischen Union aufgeworfen. Im Rahmen seines Auftrags wird der Hof die neuen Aufsichtsbehörden, die Beistandsmechanismen mit EU-Haushaltsgarantien und - soweit möglich - die Tätigkeiten der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters in seine Prüfungen einbeziehen. Gleichzeitig weist der Hof darauf hin, dass die Modalitäten für die öffentliche Finanzkontrolle in einigen Fällen unzureichend sind. So sollte der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus nach Auffassung des Hofes eine Form der externen öffentlichen Finanzkontrolle vorsehen. Abschließend stellt der Hof fest, dass in einer Reihe von Fällen Fragen der Rechenschaftspflicht und Transparenz von den zuständigen EU-Organen überdacht werden müssen, insbesondere vom Europäischen Parlament und vom Rat. Diese Fragen betreffen die Rechnungslegungs-/ Prüfungsgrundsätze, die Aktivitäten der Zentralbanken und die Überwachung der Finanzpolitik im Rahmen des im Aufbau begriffenen Regelwerks.

Der Rechnungshof hat in seiner Sitzung vom 19. Mai 2011 beschlossen, dieses Positionspapier zu veröffentlichen. Es wurde dem Ausschuss für Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments am 25. Mai 2011 vorgestellt und den Präsidenten der EU-Organe, den Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei der EU übermittelt.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Präsident*