"Die EIB und OLAF, ein Konflikt konstitutioneller Art" in Revue du Marché commun et de l'Union européenne

Legende: Am 16. November 1999 lehnt die Europäische Investitionsbank (EIB) es durch einen Beschluss ihres Direktoriums ab, sich für die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) zu öffnen. Sie führt an, dass eine externe Kontrolle dem Grundsatz der Finanzautonomie widerspricht, die ihr durch den Vertrag zugesichert wird. Am 19. Januar 2000 reicht die Europäische Kommission eine Nichtigkeitsklage gegen besagte Entscheidung ein. Giannangelo Marchegiani legt in diesem Artikel die rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte eines konstitutionnellen Konfliktes um den Status der Bank dar.

Quelle: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Décembre 2000, n° 443. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques. "La BEI et l'OLAF, un conflit de nature constitutionnelle", auteur:Marchegiani, Giannangelo , p. 690-695.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU
Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:
http://www.cvce.eu/obj/die_eib_und_olaf_ein_konflikt_konstitutioneller_art_in_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne-de-0489767c-a9ad-4b6f-b0a2-2f10a4c636bc.html

Publication date: 05/07/2016

Die Europäische Investitionsbank (EIB) und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), ein Konflikt konstitutioneller Art

Von Giannangelo Marchegiani (*)

Inhaltsverzeichnis

I. – Juristischer Hintergrund des Konflikts
II. – Gründe für den Konflikt und Haltungen der einzelnen Parteien
III. – Tragweite des Konflikts
III. – Bewertung des juristischen Hintergrunds des Konflikts
V. – Auslegung der einschlägigen Rechtsprechung
VI. – Die Finanzautonomie als zentrales Element der Rechtsnatur der EIB
VII. – Risiko einer größeren Verantwortung für die Mitgliedstaaten aufgrund der Kontrolle der EIB durch das OLAF
VIII. – Unvereinbarkeit der OLAF-Kontrolle mit der Finanzautonomie der EIB
IX. – Hypothese einer Alternativlösung des Konflikts
X. – Schlussfolgerung

I. – Juristischer Hintergrund des Konflikts

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat kürzlich vor dem Gerichtshof der EG eine Nichtigkeitsklage gegen die Weigerung der Europäischen Investitionsbank (EIB) erhoben, sich der Kontrolle des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (1) zu unterwerfen. Wir erinnern daran, dass das OLAF, das durch den Beschluss der Kommission 1999/352/EG/EGKS/EURATOM vom 28. April 1999 (2) eingerichtet wurde, im Rahmen seiner Aufgaben dazu befugt ist, interne Verwaltungsuntersuchungen der gemeinschaftlichen Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen durchzuführen. Seine Befugnisse basieren insbesondere auf der Verordnung 1073/1999 (3), die vom Europäischen Parlament und vom Rat auf Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag angenommen wurde, sowie auf der Verordnung 1074/1999 (4), die vom Rat auf Grundlage von Artikel 203 Euratom-Vertrag angenommen wurde.

In beiden Verordnungen wird auch die EIB als eine der Einrichtungen aufgeführt, die dieser Kontrolle unterliegen.

II. - Gründe für den Konflikt und Haltungen der Parteien

Der Konflikt ist gekennzeichnet von Verhaltensweisen, die, obwohl sie die Absichten der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten und der Bank widerspiegeln, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, sich als widersprüchlich erweisen.

Beispielsweise kann man auf der einen Seite auf Grundlage der oben erwähnten Verordnungen beobachten, dass die Kommission die Bank selbst einer Betrugskontrolle (das heißt subjektive Verhaltensweisen betrügerischer Art) unterziehen will und nicht etwa nur deren Angestellten oder Mitglieder der Organe. Außerdem scheint sich diese Kontrolle auf die Tätigkeit der Bank in ihrer Gesamtheit auszudehnen, also nicht nur auf die Haushaltsmittel, sondern auch auf die eigenen Mittel der Bank.

Auf der anderen Seite ist anzunehmen, dass die EIB die Anwendbarkeit dieser Verordnungen insbesondere (5) auf der Grundlage anfechten wird, die bereits anlässlich einer ähnlichen Streitsache angeführt wurde, nämlich dass jegliche externe Kontrolle gegen die strukturelle und funktionelle Unabhängigkeit verstoßen würde, die ihr im Vertrag zugesichert worden sein soll. Neben diesen Meinungsverschiedenheiten kommt das widersprüchliche Verhalten der Mitgliedstaaten hinzu. In der Tat hat einerseits der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ in einer Pressemitteilung vom 8. Oktober 1999 (7) die EIB dazu aufgefordert, sich der Kontrolle durch das OLAF zu unterziehen, und ein Mitgliedstaat hat im Streitverfahren die Kommission unterstützt. Andererseits hat der Rat der Gouverneure der EIB, deren Mitglieder „Vertreter“ der Mitgliedstaaten sind und dessen Zusammensetzung im Grunde genommen die

gleiche wie die des Ministerrates „Wirtschaft und Finanzen“ ist, bisher intern noch keine Entscheidung für eine solche Kontrolle getroffen.

Aufgrund des eindeutig herrschenden Widerspruchs dieser Initiativen ist zu befürchten, dass die Rechtsnatur der EIB ein Thema ist, das falsch interpretiert wird, auf Gemeinschaftsebene wie auch in den Mitgliedstaaten, die die Bank doch selbst gegründet haben.

Allem Anschein nach ist diese Verwirrung auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Satzung der Bank 1957 festgelegt wurde und seither keine wesentliche Änderung erfahren hat. Sie spiegeln die damalige politische und wirtschaftliche Lage wider, während sich die Rolle der Bank im Laufe der Zeit weit über die Erwartungen hinaus entwickelt hat, denn die EIB ist, was den Umsatz anbelangt, zur wichtigsten internationalen zwischenstaatlichen Bank geworden. Möglicherweise hat diese veränderte Situation im Laufe der Zeit also dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten ihre anfänglichen Absichten in Bezug auf die Rechtsnatur der EIB aus den Augen verloren haben.

III. - Tragweite des Konflikts

Was jedoch den Inhalt angeht, so ist ziemlich klar, worum es bei der Streitsache geht. Sollte sich die Kommission behaupten, erhielte zum einen die Gemeinschaft eine Art Vormundschaft über die Tätigkeit der Bank. Diese „Subordination“ der EIB würde vor allem in Bezug auf den Gesetzgeber der Gemeinschaft deutlich, der zuständig für Entscheidungen wäre, die ohne Ausnahme für die EIB verpflichtend wären; außerdem wäre die Kommission befugt, das Alltagsgeschäft der Bank zu beeinflussen, und das Recht des Rechnungshofes, die Aktivitäten der Bank im Rahmen ihrer Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt zu kontrollieren, würde bestätigt werden. Sollte andererseits der Gerichtshof diese „Vormundschaft“ anerkennen, würde dies die die derzeitige Haftungsbeschränkung der Mitgliedstaaten in Frage stellen.

Es handelt sich dabei um einen Konflikt von wesentlichem Interesse, wegen seiner verfassungsmäßigen Bedeutung auf Ebene der Gemeinschaft und wegen seiner Wirkung - vom wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet - auf die weltweiten Kapitalmärkte. Daraus ergibt sich, dass ungeachtet des endgültigen Ausgangs des Falles die Überlegungen des Gerichtshofs bezüglich der Argumente der Parteien eine tiefe und nachhaltige Wirkung auf die künftige Rolle der EIB haben könnten.

IV. – Bewertung des juristischen Hintergrunds des Konflikts

Es muss geprüft werden, ob Artikel 280 des EG-Vertrags auf den vorliegenden Fall angewandt werden kann, da der Artikel zwar die Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1073/1999 (8) bildet, die EIB aber nicht ausdrücklich erwähnt wird. Genauer genommen geht es darum herauszufinden, ob angesichts der fehlenden ausdrücklichen Erwähnung der Bank eine Auslegung dieses Artikels, die die Bank mit einbezieht, mit der vertraglich definierten Autonomie der Bank vereinbar ist. Da es sich bei der Verordnung 1073/99 um eine sekundäre Quelle des Gemeinschaftsrechts handelt, kann dieser Text, obwohl er die EIB erwähnt, nicht allein auf die Bank angewandt werden, wenn er sich im Widerspruch zur übergeordneten Norm, d.h. der Satzung der Bank befindet. Was darauf hinaufläuft zu zeigen, dass einerseits die Unabhängigkeit nicht unbegrenzt ist, dass aber andererseits ihre Existenz es nicht erlauben sollte, die EIB dem OLAF und seinen Kontrollbefugnissen zu unterstellen. Mit anderen Worten geht es darum, die Grundlage und die Reichweite der Autonomie der Bank zu definieren, das heißt den Grundbestandteil ihrer Rechtsnatur, um gleichzeitig festlegen zu können, wer für die Verpflichtungen der Bank haftet. Nur durch Beantwortung dieser Frage kann bestimmt werden, ob das OLAF die Kontrollbefugnis und -pflicht über die Aktivitäten der Bank hat, die diese Verpflichtungen schaffen.

V. – Auslegung der einschlägigen Rechtsprechung

Die Suche nach einer Lösung in Bezug auf eine Streitsache, bei der es im Wesentlichen um die Rechtsnatur der EIB geht, kann sich nur auf die Entscheidungen des Gerichtshofs stützen und insbesondere auf die Schlussfolgerungen des Urteils vom 3. März 1988 (9). Dieses Urteil kann jedoch nicht als abschließend in all seinen Begründungen betrachtet werden, da der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, sich zu zwei

grundlegenden Punkte zu äußern, nämlich zu den Haftungsbeschränkungen der Mitgliedstaaten und zur Reichweite der finanziellen Autonomie, die der Bank entsprechend eingeräumt wurde. Man sollte sich deshalb einmal vorstellen, was der Gerichtshof hinsichtlich dieser zwei Punkte gesagt hätte, hätte er die Möglichkeit zur Prüfung gehabt. Damit soll versucht werden, nachzuvollziehen, was die Verfasser des Vertrags sich dachten, als sie den Rechtsrahmen der EIB ausarbeiteten und deren Rechtsnatur festlegten.

Eine kurze Erinnerung an die wichtigsten Begründungen dieses Urteils: Der Gerichtshof erkannte vor allem an (Punkt 28), dass die Bank, „gemäß Artikel 129 EWG-Vertrag eine von derjenigen der Gemeinschaften gesonderte Rechtspersönlichkeit [besitzt]; auch wird sie gemäß ihrer Satzung von eigenen Organen verwaltet. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Artikel 130 EWG-Vertrag (10) muss die Bank auf den Kapitalmärkten ebenso wie jede andere Bank in völliger Unabhängigkeit agieren können. Die Finanzierung der Bank wird auch nicht von einem Haushaltsplan sichergestellt, sondern aus eigenen Mitteln, insbesondere dem von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Kapital und von auf den Kapitalmärkten aufgenommenen Anleihen. Schließlich erstellt die Bank jährlich eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung, die jährlich von einem vom Rat der Gouverneure ernannten Ausschuss geprüft werden.“ Gleichwohl machte der Gerichtshof Folgendes deutlich (Punkt 29): „Dass der Bank eine solche funktionelle und institutionelle Autonomie zuerkannt wird, hat jedoch nicht zur Folge, dass sie völlig von den Gemeinschaften gesondert und von jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen wäre. Vielmehr folgt insbesondere aus Artikel 130 EWG-Vertrag, dass die Bank zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beitragen soll und somit kraft EWG-Vertrags in den Rahmen der Gemeinschaft fällt.“ Zugleich unterstreicht er, dass (Punkt 30) „der Bank … somit eine Doppelnatur in dem Sinne [zukommt], dass sie einerseits hinsichtlich ihrer Geschäftsführung, insbesondere im Rahmen ihrer Kapitaloperationen, unabhängig, andererseits hinsichtlich ihrer Ziele mit der Gemeinschaft eng verbunden ist“.

Aus diesen drei Punkten geht klar hervor, dass der Gerichtshof bereits damals eine klare Vorstellung von der juristischen Doppelnatur der EIB hatte, wobei der Begriff „Doppel …“ hier nicht im Sinne von „doppeldeutig“ verstanden werden konnte. In dieser Hinsicht hat er die Tätigkeit der Bank in zwei völlig verschiedene, wenn auch einander ergänzende Bereiche geteilt: den gemeinschaftlichen Aspekt auf der einen Seite und den kommerziellen Aspekt der Aktivitäten auf der anderen Seite.

Unter dem ersten Gesichtspunkt gesehen ist die Bank für den Gerichtshof ein der Gemeinschaft „untergeordnetes“ Organ. Tatsächlich wird diese Abhängigkeit mehrfach im Vertrag deutlich, wenn der EIB eine instrumentale Funktion übertragen wird (s. vor allem Artikel 159), die sich darauf beschränkt, im Interesse der Gemeinschaft zu handeln (s. vor allem Artikel 267 des Vertrags und Artikel 20, Absatz 1 der Satzung), während ihr jegliche andere Tätigkeit untersagt ist (s. Artikel 2 der Satzung). Kurz, die „instrumentale“ Funktion der EIB im Rahmen der Gemeinschaft kann nicht bestritten werden. Als Folge dieser instrumentalen Funktion wird auch deutlich, dass die Entwicklung und Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ausschließlich der Legislative der Gemeinschaft zukommt. Die Bank kann sie nur anwenden. Ebenso würden die zuständigen Gemeinschaftsorgane (ein jedes in seinem Zuständigkeitsbereich) eine Leitlinien- und Überwachungsbefugnis in Bezug auf den gemeinschaftlichen Aspekt der Tätigkeiten der EIB behalten. Von daher ist es sinnlos, sich weiter mit diesem ersten Aspekt zu beschäftigen, denn jede Auslegung, die dem Urteil des Gerichtshofs über diesen Punkt widerspricht, wäre zum Scheitern verurteilt, da sie auf einen ziemlich eindeutigen legislativen Rahmen stößt.

Somit bleibt also nur, den Teil des Urteils auszulegen, der den kommerziellen Aspekt der Bankaktivitäten betrifft. Diese Tätigkeit, daran möchten wir kurz erinnern, besteht hauptsächlich darin, auf den Kapitalmärkten Finanzmittel zu sammeln, die von der EIB ohne Gewinnzweck zur Finanzierung von Investitionen im Interesse der Gemeinschaft benutzt werden.

VI. - Die Finanzautonomie als zentrales Element der Rechtsnatur der EIB

Aus Art. 4, Abs. 1,3 in Verbindung mit Artikel 18, Abs. 3 der Satzung geht hervor, dass die Mitgliedstaaten gegenüber den Verpflichtungen, die sich aus den Finanzaktivitäten der EIB ergeben, nur begrenzt haftbar sind. Genauer gesagt beschränkt sich ihre Haftung auf das gezeichnete Kapital und zwar in einem Verhältnis von höchstens 1 zu 2,5 der Gesamtverschuldung (11).

Diese Haftungsbeschränkung scheint der Hauptgrund dafür zu sein, dass die Gründermitgliedstaaten die anfängliche Idee eines Fonds zugunsten eines Organs mit den klaren Zügen einer Bank aufgegeben haben (12). Denn mit einem Fonds wäre es aufgrund dessen Beschaffenheit nicht möglich gewesen, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu begrenzen, im Vergleich zu den Ressourcen, die die Bank für die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben benötigt. Dies wird indirekt auch durch die Tatsache bestätigt, dass die in Art. 4, Abs. 1, 3 vorgesehene Haftungsbeschränkung erst eingeführt wurde, als die Satzung des Fonds in die Satzung der EIB überführt wurde, während der Text von Art. 18, Abs. 3 bereits in den Satzungen des Fonds existierte, mit der beschränkten Funktion, die Anleihen für Finanzierungsoperationen zu beschränken.

Betrachtet man die Grundlage der Finanzautonomie der EIB, wird deutlich, dass der Wille der Verfasser des Römischen Vertrags darin bestand, die Einmischung der Staaten und der Gemeinschaft in die Geschäfte der Bank möglichst zu beschränken, und dass die Sorge um die Beschränkung der finanziellen Verantwortung der Staaten ausschlaggebend war (13). Mit anderen Worten: Es handelt sich dabei um einen Leitgedanken, der den rechtlichen Rahmen der EIB kennzeichnet (14) und der Hauptgrund dafür zu sein scheint, dass der Gerichtshof schließlich die Unabhängigkeit der Bank in ihrer Geschäftsführung anerkannt hat.

VII. - Gefahr einer höheren Haftung der Mitgliedstaaten aufgrund der Kontrolle der EIB durch das OLAF

Wenn man die Angelegenheit unter dem Aspekt dieses roten Fadens betrachtet, hat das OLAF dann eine Kontrollbefugnis gegenüber der EIB und wenn ja, in welchem Umfang?

Zunächst ist zu bemerken, dass im Kontext der internationalen zwischenstaatlichen Banken die Forderung nach dem Schutz der Sparer nicht wie bei den Geschäftsbanken der Mitgliedstaaten durch einen nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsrahmen erfüllt werden kann, der Verhaltensmaßregeln und geeignete Kontrollen zum Schutz der Kreditgeber aufstellt (15).

Aus diesem Grund stellt im Allgemeinen die vermögensrechtliche Verantwortung der Staaten für die Verpflichtungen der internationalen Einrichtungen, an denen sie teilhaben, einen der grundlegenden Punkte der Problematik dieser Einrichtungen dar. Daraus ergibt sich zwingend, dass die Gläubiger der Einrichtung, an der sie teilhaben, über jegliche Haftungsbeschränkung der Staaten in Kenntnis gesetzt werden müssen. Außerdem müssen die Aktionäre vermeiden, eine Realität zu schaffen, die „*in concreto*“ den Einschränkungen der satzungsmäßigen Haftung zuwiderlaufen könnte. Kurz, jegliche Haftungsbeschränkung der Mitgliedstaaten muss in der Gründungsvereinbarung der internationalen Einrichtung klar zum Ausdruck kommen, und darf nicht durch zweideutige Verhaltensweisen bestritten werden.

Man darf nicht vergessen, dass eine Finanzkrise der EIB zwar sehr unwahrscheinlich ist, aber dennoch nicht ausgeschlossen werden kann, da das kommerzielle Wesen ihrer Aktivitäten einen ständigen Risikofaktor enthält. Daher ist es legitim anzunehmen, dass die Gläubiger der Bank sich für die Bedienung ihrer Schulden gegebenenfalls spontan an die Mitgliedstaaten richten würden, und dass diese Reaktion in einem äußerst angespannten Klima stattfinden würde. Da es sich außerdem um eine vertraglich festgelegte Haftung handelt, würde jegliche Streitfrage unter die zuständige nationale Gerichtsbarkeit fallen (gemäß Art. 29, erster Absatz der Satzung) und zwar ohne die Abschirmung durch den Gerichtshof.

Betrachtet man es unter diesem Gesichtspunkt, dann wäre, wenn der Vertrag der Gemeinschaft und in diesem Fall OLAF eine Überwachungsbefugnis für die Entscheidungsprozesse der Bank in Finanzangelegenheiten übertragen hätte, diese Befugnis ganz ausdrücklich dargestellt worden, da es immerhin eine bedeutende Ausnahme von dem bereits erwähnten Grundsatz der Nichteinmischung der Gemeinschaft auf diesem Gebiet darstellt. Man muss ebenfalls bedenken, dass eine Befugnis dieser Art, wäre sie tatsächlich erteilt worden, gleichzeitig zwangsweise auch als Verpflichtung formuliert worden. Anders gesagt: Die Ausübung dieser Kontrolle wäre keine Möglichkeit, worauf die Gemeinschaft sich berufen könnte, wenn sie will, wann sie will und wie sie will.

Die instrumentellen Tätigkeiten der EIB betreffen drei Interessenschwerpunkte: die Gemeinschaft (direkte Begünstigte dieser Tätigkeit), die Gläubiger (sie stellen die finanziellen Mittel zur Durchführung der besagten Tätigkeit) und die Mitgliedstaaten (Teilbürgen für die Rückzahlung dieser Finanzmittel). Folglich würde eine Norm, die ausschließlich den ersten und den dritten Interessenschwerpunkt schützt, während der zweite ungeschützt bliebe, jeglicher Grundlage entbehren.

Man kann demnach logisch annehmen, dass eine missbräuchliche oder falsche Ausübung dieser Befugnis/Pflicht als einer der Gründe für eine eventuelle Finanzkrise der Bank betrachtet werden könnte; ein unzufriedener Gläubiger könnte durchaus eine kausale Verbindung zwischen den beiden anführen. Genauer gesagt steht zu befürchten, dass im Falle einer Kontrollbefugnis und -pflicht der Mitgliedstaaten - ausgeübt durch die Gemeinschaft - in Bezug auf Betrugsfälle im Zusammenhang mit den Finanzgeschäften der Bank die falsche Ausübung dieser Befugnis/Pflicht einer „*culpa in vigilando*“ gleichkäme, was unumgänglich auch eine Haftung mit sich bringen würde.

Ohne notwendigerweise in die Debatte der Doktrin über die Haftung der Staaten für Verpflichtungen der von ihnen gegründeten internationalen Einrichtungen (17) einzusteigen, kann man in dieser Hinsicht bestätigen, dass die Gefahr einer zunehmenden subsidiären Haftung in dem Fall nicht ausgeschlossen werden kann, wo die satzungsmäßige Haftungsbeschränkung im Widerspruch steht zu nicht eindeutigen Verhaltensweisen der Gemeinschaft und, in letzter Instanz, der Mitgliedstaaten – und das, obgleich diese selbst die beiden Körperschaften durch ein einzigartiges internationales Abkommen gegründet haben.

Diese Gefahr bestünde hingegen nicht, wenn unter Achtung des Grundsatzes der Finanzautonomie, die der EIB durch den Vertrag und die Entscheidung des Gerichtshofes von 1988 übertragen wurde, die Gemeinschaft jegliche Einmischung dieser Art in die Angelegenheiten der Bank unterließe. In diesem Fall hätten die Gläubiger der EIB nämlich keinen Grund, die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über die in den Verträgen vorgesehenen Grenzen hinaus haftbar machen zu wollen, denn es fehlt eindeutig ein Kausalzusammenhang zwischen deren Rolle (die der Vertrag klar auf die gemeinschaftlichen Aspekte begrenzt) und einer eventuellen Finanzkrise der Bank.

VIII. - Unvereinbarkeit der OLAF-Kontrolle mit der Finanzautonomie der EIB

Schließlich kann man den Geltungsbereich von Art. 280 EWG-Vertrags in Bezug auf die Bank festlegen und eine abschließende Antwort auf die verschiedenen Fragen in dieser Angelegenheit geben, insbesondere auf die Frage, ob die Auslegung dieses Artikels durch die Kommission im Einklang mit dem Rechtsrahmen der EIB ist.

Offensichtlich besteht eine konkrete Inkompatibilität zwischen dem Geltungsbereich von Art. 280 des EG-Vertrags in der Auslegung der Kommission und der Grundlage des rechtlichen Rahmens, den die Verfasser des Vertrags für die EIB festgelegt haben. Artikel 280 sieht eine Kontrolle finanzieller Art vor, die betrügerische Verhaltensweisen betreffen. Wollte man den Artikel direkt auf die Bank anwenden, ohne dass es klare Bestimmungen in dieser Hinsicht gibt, würde das sicherlich eine unbegründete Einmischung in diesen Bereich bedeuten; dadurch entstünde die Gefahr, dass die Gemeinschaft in die Angelegenheiten der Bank verwickelt würde, obgleich die Absicht der Verfasser des Vertrags genau darin bestand, beide in Bezug auf die kommerziellen Aktivitäten der EIB zu trennen. In der aktuellen Streitsache besteht also die Gefahr, nicht nur die Unabhängigkeit der EIB in Frage zu stellen, sondern auch die derzeitige Haftungsbeschränkung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verpflichtungen, die sich aus den Bankgeschäften ergeben, die die Bank im Interesse der Gemeinschaft ausübt.

Artikel 280 des Vertrags kann demnach aufgrund all dieser Tatsachen keine ausreichende rechtliche Grundlage darstellen, um die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 auf die EIB anzuwenden. Ebenso müsste aufgrund einer entsprechenden Schlussfolgerung die Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 als auf die EIB nicht anwendbar erklärt werden, da Art. 156 des Euratom-Vertrags keine ausreichende rechtliche Grundlage darstellt.

Hingegen könnte man sich prinzipiell vorstellen, dass die Kontrollbefugnis des OLAF (18) auf das

Verhalten der Angestellten der Bank sowie der Mitglieder ihrer Organe angewendet werden könnte, falls diese in einen Betrugsfall im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftshaushalt verwickelt sein sollten. Da es sich nun um eine Befugnis handelt, bei deren Ausübung die EIB nicht beteiligt ist, und es ausschließlich darum geht, das Interesse der Gemeinschaft zu wahren, könnten in diesem Zusammenhang die Gläubiger die Bank nicht für die rechtswidrige Ausübung einer Kontrolle haftbar machen, die sie nicht betrifft. Es ist auch legitim zu anzunehmen, dass gegebenenfalls die Bank gemäß Artikel 10 des Vertrags (19) verpflichtet wäre, dem OLAF ihre loyale Zusammenarbeit anzubieten.

IX. - Hypothese einer alternativen Lösung des Konflikts

Die heutige Situation unterscheidet sich sehr von der, mit der es die Verfasser des Vertrags zu tun hatten, als sie den Grundsatz der Finanzautonomie für die Bank beschlossen. Tatsächlich hat sich diese im Laufe der Zeit als ein weltweit bedeutender Wirtschaftsteilnehmer behauptet. Die Mitgliedstaaten haben verstanden, dass die instrumentelle Rolle der EIB nicht auf die Grenzen einer Satzung beschränkt bleiben kann, die unter den 1957 herrschenden Bedingungen ausgearbeitet worden war. Diese Sensibilisierung wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam am 16. und 17. Juni 1997 sehr deutlich, als die Bank aufgefordert wurde, ihren Geltungsbereich auszuweiten, um die Ziele der Gemeinschaft in Bezug auf Entwicklung und Beschäftigung zu realisieren, die anlässlich dieser Ratstagung festgelegt worden waren (20).

Das lässt vermuten, dass die Mitgliedstaaten die Absicht hegen, alle Mittel der Bank sowie ihr umfangreiches Potenzial stärker zu nutzen, und dass sie in diesem Sinne bereit sein könnten, die Idee eines institutionellen Rahmens zu akzeptieren, wo die Finanzautonomie kein grundlegendes Element der Rechtsnatur der EIB mehr wäre.

Demnach kann *a priori* nicht ausgeschlossen werden, dass ebenfalls in diesem Sinne der Gerichtshof seine Rechtsprechung von 1988 weiter entwickelt, die Begründetheit dieser neuen Anforderungen und folglich die Gelegenheit anerkennt, auch den finanziellen Aspekt der Aktivitäten der Bank der Kontrolle der Gemeinschaftsorgane zu unterstellen. Es versteht sich von selbst, dass die Bank in diesem Falle berechtigt wäre, die Käufer ihrer Schuldverschreibungen darüber in Kenntnis zu setzen, dass sie unter der verantwortlich ausgeübten Kontrolle der zuständigen Gemeinschaftsorgane steht.

X. - Schlussfolgerung

Es stellt sich die Frage, ob die Kontrolle durch das OLAF, die gemäß den Verordnungen 1073/1999 EG und 1074/1999 Euratom festgelegt wurde, ebenfalls auf die EIB angewandt werden kann.

Die Verordnungen scheinen offensichtlich im Widerspruch zu der Finanzautonomie zu stehen, die der EIB vom Vertrag und dem Gerichtshof übertragen wurde. Die geplante Kontrolle könnte die Haftungsbeschränkung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bankgeschäfte der EIB in Frage stellen (21).

Gleichwohl wurde der rechtliche Rahmen der Bank, der diese Autonomie festgelegt hat, im Jahr 1957 definiert und zwar unter Berücksichtigung bestimmter Ziele, die nur noch teilweise denen entsprechen, die die Bank heute im Interesse der Gemeinschaft anstrebt. Somit kann eine eventuelle Entwicklung in der Auslegung des Vertrags nicht ausgeschlossen werden, die darauf hinauslaufen würde, den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft auch im Hinblick auf die Banktätigkeit der EIB eine maßgebliche Rolle zuzuerkennen, auf die Gefahr hin, dass auf diese Weise ihre Verantwortung unbegrenzt steigt.

In jedem Fall wird das Urteil des Gerichtshofes in dieser Angelegenheit, wie auch immer es ausfallen mag, die künftige Rolle der EIB endgültig klären.

(*) Die in diesem Artikel geäußerte Meinung ist die persönliche Haltung des Autors und bindet nicht die Institution, für die er arbeitet.
(1) Rechtssache C-15/00.
(2) ABl. EG Nr. L 136 vom 31. Mai 1999, S. 20.
(3) ABl. EG Nr. L 136 vom 31. Mai 1999, S. 1.

(4) ABl. EG Nr. L 136 vom 31. Mai 1999, S. 8.
(5) Es ist sehr wahrscheinlich, dass die EIB auch die Legitimität der Rolle des OLAF im Allgemeinen bestreitet, aber dieses Argument ist nicht Gegenstand meines Beitrags.
(6) Rechtssache 85/86 (Kommission/BEI), Sammlung 1988, S. 1281.
(7) Nr. 111649/99-Presse 294-G.
(8) Es schien angebracht, nur diesen Artikel zu prüfen, da davon ausgegangen wird, dass die diesbezüglich verfolgte Erörterung logischerweise auch auf Artikel 203 des Euratom-Vertrags, Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1074/1999 Euratom, Anwendung finden kann.
(9) Urteil vom 3. März 1988, Rechtssache 85/86 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gg. Rat der Gouverneure der EIB. Samml. S. 1281-1322.
(10) Neuer Artikel 267.
(11) Siehe G. MARCHEGIANI, « La Banque européenne d'investissement » Commentaire J. Mégret, Le droit de la CE et de l'Union européenne, Band 9, S. 442 Punkt 17.
(12) Siehe G. MARCHEGIANI, op. cit. S. 442, Punkt 16.
(13) Siehe G. MARCHEGIANI, op. cit. S. 441-447.
(14) Für eine detaillierte Darstellung der Argumente, die die Existenz des roten Fadens unter Beweis stellen, siehe G. MARCHEGIANI, op. cit. supra.
(15) Allgemein zur Möglichkeit, internationale Organisationen nationalen Organisationen gleichzustellen, siehe P. KLEIN, « La responsabilité internationale des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens », Brüssel, 1998, S. 512 und 513.
(16) Siehe P. KLEIN, op. cit. supra, S. 509 und 510. CT Ebenroth, Leiden Journal of International Law, Band 4, Nr. 2, sieben. 91, S. 178.
(17) Siehe P. KLEIN, op. cit. supra, für eine detaillierte Untersuchung dieser Debatte.
(18) Insoweit der Gerichtshof deren Rechtmäßigkeit anerkennt.
(19) Zur Anwendbarkeit dieses Artikels auf die EIB, siehe G. MARCHEGIANI, op. cit. supra, S. 545 und 546.
(20) In demselben Sinne, siehe den Beschluss des Rates der Gouverneure der EIB, veröffentlicht in ABl. C 271 vom 22. September 2000, S. 10.
(21) Hingegen wäre die Bank verpflichtet, in Betrugsfällen in Bezug auf den Gemeinschaftshaushalt loyal mit dem OLAF zusammenzuarbeiten und ihr Personal oder die Mitglieder ihrer Organe mit einzubeziehen.