

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Haushaltskontrollausschuss

20.7.2007

ARBEITSDOKUMENT

über „Amtsführung in der Europäischen Kommission“

Teil 1

Kollektive Verantwortung, Verfahren der Rechenschaftspflicht und Schwächen
des Verfahrens

Berichterstatterin: Ingeborg Gräßle

Einleitung

Im Rahmen der Verweigerung der Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 durch das Europäische Parlament forderte das Parlament in seiner EntschlieÙung vom 4. Januar 1999 die Einsetzung eines „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger, der untersuchen soll, auf welche Weise die Kommission Betrug, Missmanagement und Günstlingswirtschaft aufdeckt und damit umgeht, wozu auch eine grundlegende Überprüfung der in der Kommission üblichen Praktiken bei der Vergabe aller Verträge mit finanziellen Auswirkungen gehört“¹. Die fünf Mitglieder dieses Ausschusses legten am 5. März 1999 einen Bericht vor, der am folgenden Tag zum Rücktritt der gesamten Santer-Kommission führte.

Die neue Prodi-Kommission leitete eine Reihe von Reformen ein und veröffentlichte im März 2000 ein Weißbuch über die Reform der Kommission² auf der Grundlage von „Prioritäten, Aufteilung und rationeller Einsatz der Ressourcen“, „Entwicklung der personellen Mittel“ sowie „Audit, Finanzmanagement und Kontrolle“. Im Vorwort zu Teil I erklärten die Kommissionsmitglieder unter anderem Folgendes:

„Die Herausforderungen der Globalisierung und der künftigen Erweiterung erfordern *eine bessere Führung* auf allen Ebenen, auch auf der Ebene der EU. *Alle politischen Organe in Europa – und somit auch die Kommission – müssen sich dieser Herausforderung stellen*“ (Hervorhebung durch die Berichterstatterin). Weiter heißt es: „Wir wollen, dass die Kommission über einen hervorragenden öffentlichen Dienst verfügt, damit sie ihre Aufgaben im Rahmen des Vertrags weiterhin mit größtmöglicher Effizienz wahrnehmen kann. (...) Die Welt um uns ist in raschem Wandel begriffen. Die Kommission selbst muss daher unabhängig, rechenschaftspflichtig, effizient und transparent sein und bei ihrer Tätigkeit größte *Verantwortung* an den Tag legen“. (Hervorhebungen durch die Berichterstatterin).

In seinem zweiten Bericht gab der Ausschuss unabhängiger Sachverständiger eine ganze Reihe von Empfehlungen zu „Integrität, Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht im politischen und administrativen Leben in Europa“ (Kapitel 7) ab. Die Sachverständigen sprachen Empfehlungen zu Verhaltenskodizes, kollektiver Verantwortung, den Kabinetten der Kommissionsmitglieder und ihrer Unabhängigkeit, Transparenz, der Rolle des Generalsekretärs, zur konstitutionellen Verpflichtung der Kommission, dem Parlament vollständige, genaue und wahrheitsgemäÙe Informationen zu übermitteln, zur Rolle des Kommissionspräsidenten hinsichtlich der Organisation der Kommission und der Durchsetzung der individuellen politischen Verantwortung der Kommissare aus.

Die zentrale Frage für einen parlamentarischen Kontrollausschuss besteht darin, Instrumente zu ermitteln, mit denen eine wirksame *politische Kontrolle* über starke technische Bürokratieapparate ausgeübt werden kann. Die erwähnten Empfehlungen sind solche Instrumente, und zusammengenommen sind sie Teil der umfassenderen Konzepte der *Rechenschaftspflicht* und der *Amtsführung*.

Ziel dieses und der beiden anderen Arbeitsdokumente ist daher die Erörterung der Fragen der *Rechenschaftspflicht* und der *Amtsführung*, die im Rahmen des Reformprozesses *nicht*

¹ ABl. C 104 vom 14.4.1999, S. 106.

² KOM(2000) 200 „Die Reform der Kommission“ Teil I und II.

behandelt wurden und die für die Vollständigkeit und Korrektheit der von der Kommission gelieferten Informationen von wesentlicher Bedeutung sind. Der Schwerpunkt wird auf der Qualität des **Instrumentariums der Rechenschaftspflicht liegen**, mit dem die Europäische Kommission der Entlastungsbehörde sowie der Allgemeinheit erläutert, wie sie öffentliche Gelder verwendet, das heißt wie sie „Rechenschaft ablegt“.

Kollektive Verantwortung

Der Ausgangspunkt für die folgenden Erwägungen ist der Begriff der „kollektiven Verantwortung“, der die Beziehungen zwischen den Kommissionsmitgliedern untereinander sowie zwischen ihnen und dem Kommissionspräsidenten umfasst.

Kollektive Verantwortung kann nach dem Zweiten Bericht des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger (7.10.1) im Zusammenhang mit Beschlüssen gegeben sein, die von der Kommission als Kollegium gefasst werden. Es wurde vorgeschlagen, kollektive Verantwortung so zu definieren, dass *„jedes Mitglied der Kommission das Recht und die Pflicht hat, sich über die Tätigkeiten aller anderen Kommissionsmitglieder zu informieren“* (7.10.2).

Dies bedeutet in der Praxis, dass alle Kommissionsmitglieder für einen einmal gefassten Beschluss verantwortlich sind. Natürlich tragen sie nach der Auffassung der Sachverständigen auch eine kollektive Verantwortung für Versäumnisse und Probleme, „von denen sie Kenntnis haben oder Kenntnis haben sollten“ (7.10.2).

Die unabhängigen Sachverständigen führten weiter aus, dass das Organ infolge der „kollektiven Verantwortung“ nicht in irgendeiner beliebigen Form organisiert werden kann. Kollektive Verantwortung bedeutet, dass *keine* freie Wahl hinsichtlich der Organisationsform des Organs besteht. Die kollektive Verantwortung verpflichtet die Kommission – und in allererster Linie ihren Präsidenten sowie die Vizepräsidenten und den Generalsekretär –, „Mechanismen“ zu schaffen, durch die „Kommissionsmitglieder Informationen über Vorgänge erhalten, die in den Geschäftsbereich von Kolleginnen bzw. Kollegen fallen“ (7.10.2). Solche „Mechanismen“ sind Teil der Gesamtstruktur für die Rechenschaftspflicht in der Kommission.

Verfahren der Rechenschaftspflicht

Die Hauptelemente, mit denen die Kommission Rechenschaft über ihre Maßnahmen ablegt, sind nach ihren eigenen Angaben der Synthesebericht und die jährlichen Tätigkeitsberichte der bevollmächtigten Anweisungsbefugten. Nach Angaben der Kommission steht der Synthesebericht „an der Spitze der Rechenschaftspyramide der Kommission, deren Basis die jährlichen Tätigkeitsberichte bilden“¹.

Die beiden anderen wichtigen Elemente sind die formelle Annahme des Syntheseberichts und die von den Generaldirektoren in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten geäußerten Vorbehalte.

¹ KOM(2006) 277, S. 4.

Auf der Grundlage dieser Bestandteile – 1) jährliche Tätigkeitsberichte, 2) Vorbehalte, 3) Synthesebericht und 4) Annahme – ist die Kommission der Ansicht, dass sie alles tut, was nach Artikel 274 des Vertrags von ihr verlangt wird: „Mit der Annahme des vorliegenden Syntheseberichts *übernimmt die Kommission die politische Verantwortung* für die Managementtätigkeit ihrer Generaldirektoren und Dienststellenleiter. Sie legt dabei die in deren jährlichen Tätigkeitsberichten ausgesprochenen Zuverlässigkeitserklärungen und Vorbehalte zugrunde (...)“¹.

Die Bedeutung von „Rechenschaftspflicht“

Rechenschaftspflicht ist das Verhältnis zwischen demjenigen, der eine Verantwortung zuweist, und demjenigen, der diese Verantwortung übernimmt. Wer die Verantwortung übernimmt, muss auch Rechenschaft über die Maßnahmen ablegen, die er zur Wahrnehmung dieser Verantwortung ergriffen hat.

Die Kommission muss klar *den Prozess erläutern*, aufgrund dessen sie in der Lage ist, zu erklären, dass sie politische Verantwortung übernimmt. Wird die Erklärung des Kollegiums zur Rechenschaftslegung durch solide Erklärungen der Managementstellen der Kommission und des Rechnungsführers der Kommission untermauert? Kann die Kommission auf der Grundlage der bestehenden Rechenschaftslegungsdokumente angesichts dessen, wie diese Dokumente erstellt werden, ihrer politischen Verantwortung sinnvoll gerecht werden?

Schwächen des Verfahrens

Das Parlament hat bereits mehrfach (insbesondere in den Entlastungsberichten Wynn und Mulder) zum Ausdruck gebracht, dass es nicht davon überzeugt ist, dass die „Übernahme der politischen Verantwortung“ durch die Kommission auf einer soliden Grundlage beruht.

Erste Schwäche:

Die Kommission hat keinen vollständigen Einblick in die Art der Verwendung von 80 % der EU-Mittel durch die Mitgliedstaaten. Sie wird diesen Einblick auch nicht erhalten, wenn der Vorschlag des Parlaments zu den nationalen Verwaltungserklärungen und eine diesbezügliche Prüfung durch die zuständigen nationalen Auditstellen oder irgendeine externe Prüfstelle nicht umgesetzt wird. Die Kommission hat keine ernsthaften Initiativen ergriffen, um *die Grundlage für die Erklärung betreffend ihre eigene Rechenschaftslegung* zu regeln. Die Kommission „übernimmt ihre politische Verantwortung“, ohne zu wissen, was mit den Geldern in den Mitgliedstaaten geschieht.

Zweite Schwäche:

Die Qualität der von den Generaldirektoren in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten gelieferten Informationen wird nicht überprüft. Die Generaldirektoren werden zweifellos alles Mögliche tun, um die „Realität“ so objektiv wie möglich zu beschreiben. Doch bei jeder „Bewertung“ geht es auch darum, „was erwähnt werden soll und was nicht.“

Können wir sicher sein, dass Informationen, die aus dem Blickwinkel der „Vollständigkeit der

¹ KOM (2006) 277, S. 4 und KOM (2007) 274 S.2.

Informationen“ erwähnt werden *sollten*, in dem jährlichen Tätigkeitsbericht auch erwähnt werden, wenn der Zugang der Öffentlichkeit zu diesem Teil der Informationen einen negativen Einfluss auf das Ansehen/die Macht des betreffenden Generaldirektors haben würde oder könnte?

In dem Prozess, der zur „Ablegung der Rechenschaft“ durch die Kommission führt, gibt es *außer* dem Verwaltungsdirektor niemanden, der befugt wäre, eine unabhängige Überprüfung der vom Generaldirektor beschriebenen Realität vorzunehmen. Ein leuchtendes Beispiel dafür sind die Probleme, die im Zusammenhang mit dem Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel (OIB) ans Tageslicht gekommen sind. Keines dieser Probleme wurde im jährlichen Tätigkeitsbericht 2006 erwähnt, und es wurden von Seiten des Generaldirektors auch keine Vorbehalte geäußert.

Dritte Schwäche:

Niemand überprüft die vom Generaldirektor dargestellte Realität, einzelne Kommissionsmitglieder können keinen „zweiten Blick“ auf die Informationen und Erklärungen werfen, die sie von ihren Generaldirektoren erhalten.

Der Wortlaut der Erklärung der Kommission „Mit der Annahme des vorliegenden Syntheseberichts übernimmt die Kommission die politische Verantwortung für die Managementtätigkeit ihrer Generaldirektoren und Dienststellenleiter“ (...) deutet implizit darauf hin, dass die Generaldirektoren den Haushaltsplan ausführen. Dies trifft natürlich nicht zu. Der Haushaltsplan wird von der *Kommission* und den *Kommissionsmitgliedern* ausgeführt. Die Generaldirektoren sind *bevollmächtigte* Anweisungsbefugte.

Vierte Schwäche:

Daraus folgt, dass die Kommissionsmitglieder – trotz ihrer kollektiven Verantwortung – die Qualität der Informationen, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten und Erklärungen *anderer* Direktionen enthalten sind, nicht bewerten können.

Fünfte Schwäche:

Eine dem Generalsekretär unterstehende Dienststelle erarbeitet den Synthesebericht auf der Grundlage sämtlicher jährlicher Tätigkeitsberichte und Erklärungen. Dem Synthesebericht mangelt es jedoch an einem systematischen Ansatz. Wer die 39 einzelnen jährlichen Tätigkeitsberichte nicht gelesen hat, kann kein klares Bild und keinen Überblick über die Fortschritte und die in den Generaldirektionen noch bestehenden Probleme gewinnen.

Sechste Schwäche:

Da der Synthesebericht nicht unterzeichnet wird, „trägt“ ihn auch niemand. Daher fehlt sowohl die *formelle als auch die tatsächliche* Übernahme der Verantwortung durch das Kollegium. Der wichtigste Aspekt ist natürlich nicht die Unterzeichnung an sich, sondern die *Auswirkungen* der Tatsache, dass eine Unterzeichnung verlangt wird. Wenn jemand unterzeichnen muss, wird er sich sorgfältig die Fragen stellen: „Habe ich die notwendigen Zusicherungen? Kann ich das wirklich unterschreiben?“

Bei dem bisherigen Prozess der Erstellung des Syntheseberichts ist schwer zu erkennen, wie einzelne Kommissionsmitglieder ein umfassendes Verständnis von dem gewinnen können, was sie beschließen, wenn der Synthesebericht vom Kollegium angenommen wird.

Siebte Schwäche:

Sieben Jahre nach der Reform wurde der Synthesebericht immer noch nicht in eine *institutionelle* Zuverlässigkeitserklärung umgewandelt, die vom internen Rechnungsprüfer der Kommission in gebührender Form kontrolliert wird.

Die Kommission hat die sich durch die Reform bietende Gelegenheit versäumt, die notwendige Verbindung zwischen der Rechenschaftspflicht auf der Ebene der Generaldirektoren/Abteilungen und der Ebene der Kommission als Organ zu schaffen. Es ist ein Fortschritt, dass die Generaldirektoren eine Zuverlässigkeitserklärung unterzeichnen, es ist jedoch auch eine ungeheure Schwäche, dass die Kommission – nach sieben Jahren der Reform – nicht in der Lage ist, der Entlastungsbehörde eine Bewertung des Gesamtumfangs der Zuverlässigkeit für die Kommission als *Organ* zu liefern.

Bisher erhält die Entlastungsbehörde eine Erklärung des Generaldirektors, wonach dieser – was keine Überraschung ist – die Ansicht vertritt, dass die von ihm eingerichteten Kontrollsysteme grosso modo gut funktionieren. Die Entlastungsbehörde erhält jedoch keine Erklärung der Kommission als Kollegium, in der auf *institutioneller Ebene* festgehalten wird, dass die Kontrollen des Organs effizient sind.

In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005 hat der Rechnungshof erstmals den finanziellen Aspekten des Reformprogramms der Kommission ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem der Hof die jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen, den Synthesebericht und die Anwendung der Normen für die interne Kontrolle prüft. Der Hof kommt dabei zu folgender Gesamtschlussfolgerung:

„2.25. Trotz der Fortschritte, die die Kommission bei der Verbesserung der Jährlichen Tätigkeitsberichte als Instrument zur Förderung der Rechenschaftslegung und Kommunikation erzielt hat, stellte der Hof bei seinen Prüfungen erhebliche Unzulänglichkeiten in den Überwachungs- und Kontrollsystemen in mehreren Rubriken der Finanziellen Vorausschau fest, die in den (Jährlichen Tätigkeitsberichten und) Erklärungen der Generaldirektoren unberücksichtigt geblieben sind.“

Die Berichterstatteerin begrüßt das besondere Augenmerk, das der Hof auf das interne Kontrollsystem der Kommission legt, indem dieser Frage ein eigenes Kapitel im Jahresbericht gewidmet wird, und ermutigt den Hof, das Kapitel künftig noch auszuweiten und noch mehr Informationen über die Relevanz der geäußerten Vorbehalte, die Aufgabe von Vorbehalten und die Maßnahmen aufzunehmen, die die Kommission im Anschluss an die Bemerkungen des Hofes aus früheren Jahren ergriffen hat.

Schlussfolgerung

Wegen der Art und Weise, in der der Synthesebericht erstellt wird, bleiben weiter ernsthafte Zweifel hinsichtlich der inhaltlichen Zuverlässigkeit des Berichtes („Spitze der Rechenschaftspyramide der Kommission“) und demzufolge auch hinsichtlich der Gesamtzuverlässigkeit der Art und Weise der Rechenschaftslegung durch die Kommission, die selbstverständlich nie solider sein wird als der dahinter stehende politische Wille.

EUROPEAN PARLIAMENT

2004



2009

Hauhaltskontrollausschuss

30.8.2007

ARBEITSDOKUMENT

"Verantwortungsvolle Verwaltung bei der Europäischen Kommission"

Teil 2

Dezentralisierung

Overhead durch Dezentralisierung: 48,9% der Beschäftigten der EU-Kommission

Dezentrales Management: Beobachtungen

Externalisierung

Berichterstatteerin: Ingeborg Gräßle

1. Dezentralisierung

Eines der meistgebrauchten Wörter im Reformprozess und eines der bis heute prägendsten Ergebnisse der Verwaltungsreform war "Dezentralisierung" innerhalb der Kommission. Nach den Maßnahmen des Weißbuchs konzentrierte sich die Dezentralisierung auf folgende Bereiche: Haushalt und Finanzen, Kontrolle, Personal, Informationstechnologie, Kommunikation, Logistik, Dokumentenmanagement, interne Rechnungsprüfung (neu geschaffen) - praktisch auf alle allgemeinen Verwaltungsbereiche (Querschnittsbereiche). Obwohl die Dezentralisierung eines der wesentlichsten Ergebnisse des Reformprozesses war, gibt es bis heute von Seiten der Kommission weder eine Studie, einen Rechenschaftsbericht noch eine Zwischenbilanz über die Dezentralisierung. Die vorhandenen Fortschrittsberichte und Mitteilungen¹ sparen die Wirkungen und Folgen der Dezentralisierung nicht nur sorgfältig aus, sondern geben die Dezentralisierung als unantastbares politisches Reformziel vor. Die jetzige Ausgestaltung der Dezentralisierung und ihre Ergebnisse werden nicht hinterfragt – auch nicht mit dem Ziel, Verbesserungen zu erreichen.

Das vorliegende Arbeitsdokument versucht, in einigen Bereichen beispielhaft Ergebnisse der Verwaltungsreform und anhaltende Schwachstellen zu ermitteln und dadurch die Arbeitsdokumente 1, 3 und 4 der Berichterstatterin zum Workshop "Governance" des Haushaltskontrollausschusses anschaulich zu unterfüttern. Es erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Diese Beispiele sollen die Governance-Gesamtsproblematik der Dezentralisierung unterstreichen: Welche Effekte generiert die Dezentralisierung? Und welche Rückwirkungen ergeben sich daraus für die politische Führungsebene in der Kommission? Wie kann eine EU-Kommission und ein Kommissarskollegium gegenüber dem Europäischen Parlament Rechenschaft ablegen über zunehmend selbständig agierende Generaldirektionen, die wiederum als eine Institution von Rat und Parlament entlastet werden? Die Generaldirektionen gelten in der wissenschaftlichen Literatur inzwischen als die eigentlichen "Gewinner" der Reform²; die Kritik von Kommissionsmitgliedern an der derzeitigen Verfassung der Kommission unterstreicht dies und legt die Frage nahe, welchen Einfluss sich Politiker noch zutrauen.

2. Gestiegener Personalbedarf durch Dezentralisierung

2.1 Personalmehrbedarf im Haushalts- und Finanzbereich

Im Haushalts- und Finanzbereich wurden sowohl die zentralen als auch die dezentralen Einrichtungen verstärkt. Bereits in den Jahren 2001-2002 wurden 530 neue Planstellen für die Einrichtung der neuen zentralen Dienste in der GD Haushalt und dem Internen Audit Dienst (IAS) und der Verstärkung des Finanzmanagements geschaffen.³ Seit Inkrafttreten der

¹ KOM (2003) 40 endgültig/2: Mitteilung der Kommission, Fortschrittsbericht über die Reform, 7.2.2003; COM (2004) 93 endg, Erfüllung des Reformauftrags: Fortschrittsbericht und 2004 durchzuführende Maßnahmen; KOM (2005) 668 endg., Bericht über die Umsetzung der Kommissionsreform. Das Mandat ist erfüllt – die Reform geht weiter.

² Bauer, Michael, "Die Reform der europäischen Kommission". In: VerwArch 06/2001, 20.

³ Antwort von Kommissionsmitglied Grybauskaitė (E-3022/04DE) vom 24.1.05 auf eine schriftliche Anfrage der Berichterstatterin.

Haushaltsordnung am 1. Januar 2003 bis Mitte September 2005 kamen in den Finanzbereichen der Kommission nochmals 35,75% oder 372 Stellen dazu.¹

Über 450 Mitarbeiter wurden neu eingestellt.² Im Finanzbereich der Kommission wuchs die Zahl der Stellen von 1040,5 im Jahr 2002 bis Mitte September 2005 auf 1.412,5. Damit verzeichnet der Finanzbereich – neben dem erweiterungsbedingten Stellenzuwachs – den stärksten Mitarbeiterzuwachs in der Kommission.

Als außerordentlich personalintensiv erwies sich der Kern der Reform, die Verlagerung der Voraus-Kontrollen auf die einzelnen Generaldirektionen und Ämter: Die neu geschaffene Generaldirektion JLS kam von 0 auf 66 neue Mitarbeiter, INFSO von 66 auf 108, OPOCE von 36 auf 51, ENVI von 21 auf 50, DIGIT von 0 auf 28, JRC von 118 auf 149, RTD von 11 auf 29, REGIO von 27 auf 51 und TREN von 25 auf 47.³

Dieser Stellenzuwachs ist nach Aussage von Kommissionsmitglied Grybauskaitė eine Auswirkung der gesamten Neuorganisation durch die Reform: "Die Kommission (hat) seit Inkrafttreten der neuen Haushaltsordnung am 1.1.03 keine Planstellen in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Umsetzung der Haushaltsordnung beantragt, da sie diese nicht getrennt vom neuen finanziellen Umfeld betrachtet"⁴.

Bis heute gibt es nur ein Dokument, das diesen Fragen mit Anspruch auf Vollständigkeit und auf Einbeziehung aller Mitarbeiter nachgeht, nämlich das auf Druck des Europäischen Parlaments und seit dem letzten Screening von 1997⁵ erneut veranlasste Personalscreening der Kommission. Seine Ergebnisse⁶ datieren vom April 2007. Danach sind – zusammen mit der Betrugsbekämpfung – 9,6% der Bediensteten der Kommission im Haushalts- und Finanzbereich dezentral eingesetzt und nur 1,2% zentral. Diese Zahl zeigt eindrucksvoll, welchen Personalbedarf die Dezentralisierung im Hauptbereich der Reform, dem Haushalts- und Finanzbereich, ausgelöst hat.

2.2. Personalmehrbedarf in anderen Bereichen

Im Screeningdokument (SEC (2007) 530) werden auch die anderen Bereiche der Dezentralisierung vorgestellt: Personal, Informationstechnologie, Kommunikation, Logistik, Dokumentenmanagement, interne Rechnungsprüfung. Danach sind insgesamt 31,8% der Mitarbeiter der Kommission in diesen verwaltungsunterstützenden (23,8%) oder koordinierenden Funktionen tätig (8,0% in: Evaluierung, Kommunikation, Activity-based Management, interinstitutionelle Beziehungen, Politikkoordination). Obwohl sie allgemeine Verwaltungsarbeit erledigen, sind über die Hälfte der Mitarbeiter (16%) nicht in den zentralen

¹ Schriftliche Anfrage E-3053/05 der Berichterstatterin vom 22.8.05 und Antwort von Kommissionsmitglied Kallas mit Tabelle im Anhang vom 22.2.06.

² Schriftliche Antwort E-3053/05 von Kommissionsmitglied Kallas an die Berichterstatterin, 22.2.06.

³ Alle Zahlen: Anhang, *ibid*.

⁴ E-3022/04 DE, Kommissionsmitglied Grybauskaitė, *op. cit*.

⁵ European Commission, Inspectorate General: Designing tomorrow's Commission. A review of the Commission's Organisation and Operation, Brussels, 7. July 1999, 74 S.; franz: DECODE, Dessiner la Commission de Demain.

⁶ Report from the Commission: Planning & Optimising Commission human resources to serve EU priorities, SEC (2007)530, 24. April 2007.

Generaldirektionen für Verwaltung oder Informationstechnologie tätig, sondern dezentral in eigenen Personal- oder IT-Abteilungen der Ämter- und Generaldirektionen. Ein Eindruck der Parallelarbeiten und eines vielfachen Aufwands dieser Form der Behördenorganisation entsteht aus der folgenden Tabelle, die die im Screeningdokument genannten Bereiche auszugsweise dokumentiert. Leider gibt die Kommission keine absoluten Zahlen, sondern nur Prozentzahlen aller Beschäftigten an.

<u>Generaldirektionen/Ämter</u>	<u>Dezentral</u>	<u>Zentral</u>	<u>Gesamt</u>
<i>Verwaltungsunterstützung</i>			
Human Resources	2,2%	3,1%	5,3%
IT	3,8%	2,0%	5,8%
Document Mgmt/ Logistics/Security	5,3%	5,2%	10,5%
...
Verwaltungsunterstützung:	<u>12,1%</u>	<u>11,7%</u>	<u>23,8%</u>
<i>Koordinierung</i>			
Kommunikation	1,8%	3,4%	5,2%
Interinstitutionelle Beziehungen	0,5%	0,3%	0,8%
...
Koordinierung:	<u>3,9%</u>	<u>4,1%</u>	<u>8,0%</u>
Gesamt	<u>16,0%</u>	<u>15,8%</u>	<u>31,8%</u>

Wenn man dagegen das Personal setzt, das für EU-spezifische Bereiche eingesetzt wird, etwa Übersetzung und Dolmetschen (hier sind es lediglich 7,5% der Kommissionsmitarbeiter) oder auch die interinstitutionelle Koordinierung (0,8% des Personals), so wird klar, dass die jetzige Form der Dezentralisierung auf den Prüfstand gehört.

3. Der Overhead der EU-Kommission: 48,9% der Mitarbeiter

48,9% der Mitarbeiter der Kommission arbeiten im sog. Overhead der Kommission. Diese überraschende und betroffen machende Zahl ergibt sich aus der Addition der Prozentangaben im Screeningdokument: 31,8% für administrative Unterstützung und Koordinierung, 9,6% für den separat aufgeführten Haushalts- und Finanzbereich sowie 7,5% für den ebenfalls separat genannten Bereich Dolmetschen und Übersetzung. **Damit liegt erstmals eine alle Bedienstete einbeziehende und deshalb glaubwürdige Zahl über den Personalaufwand bei den Verwaltungskosten auf dem Tisch.**¹

¹ Die bis dahin vorgelegten Dokumente hinterlassen erhebliche Zweifel. 2005 legte die Haushaltsgeneraldirektion dar, dass von 25.061 Beschäftigten 5.587 (22,2%) mit administrativem Support und Koordinierung beschäftigt sind (Vertragsbedienstete und sonstige Beschäftigte wurden ausgeblendet). Ein Jahr

Es ist erstaunlich, dass diese Ergebnisse seit Anfang Mai 2007 vorliegen, ohne dass die Kommission reagiert hat. Sie ist rechenschaftspflichtig, welche Ergebnisse das Personalscreening erbracht hat, welche Schlüsse daraus für ein besseres, effizienteres Wirtschaften gezogen werden müssen und welches Personal sie in Zukunft tatsächlich braucht.¹ Es ist auch an der Zeit, dass die Kommission zusätzliche und glaubhafte Informationen über ihre eigene Leistung als Verwaltung seit der Kommissionsreform zur Verfügung stellt.

Die Darstellung der Ergebnisse des jüngsten Personalscreenings, das die Haushaltskommissarin dem Haushaltsausschuss Anfang Mai 2007 präsentierte, macht einem einen Überblick wirklich schwer:

1. Es werden praktisch keine absoluten Zahlen genannt.
2. Angaben und Auswertung der Prozentzahlen sind unvollständig.
3. Angaben zu den Gesamtpersonalzahlen sind unvollständig und verschleiern den wahren Personalbestand.

Zum Vorwurf der Verschleierung: Anlage 1 des Screeningberichts gibt einen Vergleich der Stellenzuwächse zwischen Kommission und Ämtern (ohne Exekutivagenturen!) auf der einen Seite und den anderen EU-Institutionen auf der anderen Seite. Dieser Vergleich weist einen angesichts der Erweiterungspolitik wirklich bescheidenen Stellenzuwachs von Kommission und den Ämtern um nur 13,2% (2002-2007) aus (S. 20). Begründet hält die Kommission in ihrem Screeningbericht dem Europäischen Parlament sein Plus von 36,8%, dem Europäischen Rechnungshof seine + 45,4% oder dem Europäischen Gerichtshof seine + 66,7% entgegen. Bei der Wahl eines anderen Basisjahrs, nämlich dem Jahr 2000 (Erscheinen des Weißbuchs zur Verwaltungsreform), kommt man dagegen schon auf ganz andere Ergebnisse. Dann verzeichnen Kommission und Ämter bis 2007 einen Personalzuwachs von stolzen 85%.

Diese Zahlentricksereien sind hier nur ein (geringerer) Teil des Problems. Der gewichtigere Teil ist, dass die Kommission bei dieser Rechnung einen beträchtlichen Teil ihrer Mitarbeiter – bei der Kommission sind das immerhin 40% - gar nicht mit einbezieht, nämlich die Vertragsbediensteten. Auch weitere "intra muros" etwa über Dienstleister Beschäftigte fehlen in dieser wichtigen Übersicht, der einzigen im ganzen Dokument in der absolute Gesamtzahlen genannt werden.² Die Vertragsbediensteten der Kommission zählen 9.263 Mitarbeiter, die als Hilfskräfte, nationale Experten, sog. Intérimaire und technische Assistenten sowie Verwaltungsassistenten Dienst tun, ohne im offiziellen Screeningbericht explizit Erwähnung zu finden. Die Vertragsbediensteten sind (Stand Juli 2007) nur im Internet zu finden.³

später teilte die Haushaltsgeneraldirektion mit, dass inzwischen weniger Beschäftigte in diesem Bereich tätig waren (20% oder 5.573 bei inzwischen gesamt 27.256 Mitarbeitern; Working Paper: Commission's staffing of support and coordination, 20.9.2006, 2).

¹ European Commission, Budget: Working Paper, Medium term programming for the Commission human resources 2007-2013, Brussels, 8.9.2006.

² Allein in den weniger aussagekräftigen Prozentzahlen sind die Vertragsbeschäftigten und sonstige "Intra-Muros-Bedienstete" enthalten.

³ http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_de.htm.

Weitere "intra muros" Beschäftigten – hier dürfte es sich um einige tausend handeln¹ - müssen erst durch parlamentarische Anfragen "sichtbar" gemacht werden. Auch das vom Parlament geforderte Benchmarking mit anderen internationalen Institutionen muss wohl erst "erfragt" werden.

Das gilt auch für das "interne Benchmarking". Es ist zumindest offiziell nicht vorhanden. Die Notwendigkeit einer solchen internen Prüfung hat die Kommission in ihrem Bericht über das sehr sorgfältige und umfassende letzte Screening aus dem Jahr 1997 aber selbst dargelegt.²

Die Berichterstatterin begrüßt das Vorliegen der Informationen zum Personalscreening. Es ist trotz seiner Lückenhaftigkeit und mangelnden Deutlichkeit das erste Dokument, das wirklich alle Beschäftigten berücksichtigt und sie zuordnet. Als die finnische Ratspräsidentschaft Personalkürzungen bei den Haushaltsberatungen für 2007 auf den Tisch brachte, hat sich das Parlament solidarisch hinter die EU-Kommission gestellt und dieses Ansinnen zurückgewiesen. Dem Parlament war wichtig, dass die Kommission Gelegenheit erhält, ihren Personalbedarf darzustellen. Dass sie dies auf eine derart intransparente Weise tut, haben diejenigen nicht verdient, die sich hinter sie gestellt haben. In dem Dokument darf der Leser sich die Zahlen selbst zusammensuchen, andere relevante Informationen, etwa absolute Zahlen fehlen ganz. Das ist inakzeptabel und hinterlässt Zweifel an der intellektuellen Redlichkeit, der Wahrhaftigkeit sowie der Vollständigkeit von Informationen der Kommission. Parlamente und Parlamentarier haben eine Holschuld, das ist sicher. Doch die Institutionen, die sie kontrollieren sollen, haben auch eine Bringschuld - die die Kommission im Personalbereich wirklich lange genug schuldig geblieben ist. Acht Jahre nach dem Rücktritt der Santer-Kommission ist dies eine äußerst unerfreuliche Feststellung.

Die Ergebnisse des Screenings sind offensichtlich mehr als unangenehm und peinlich für die EU-Kommission und ihr Management: Ihr Versuch, die Ergebnisse unter den Teppich zu kehren, erinnert an Verhaltensweisen vor der Kommissionsreform. Der einzige Weg, mit diesen Ergebnissen umzugehen, ist, sie sofort und offen aufzuarbeiten. Dazu wird die Kommission ausdrücklich gebeten und aufgefordert.

4. Dezentrales Management: Beobachtungen

Neben den aufgezeigten, rein zahlenmäßigen Auswirkungen auf den Personalumfang hat die aufgrund der Verwaltungsreform entstandene Dezentralisierung auch Auswirkungen auf Verwaltungshandeln und Verwaltungsabläufe. Nachfolgend daher eine - nicht erschöpfende - Liste von Beobachtungen, die in den Augen der Berichterstatterin symptomatisch für den derzeitigen Zustand der Kommission sind:

- Geheimniskrämerei um Prüfungen und Steuerungsgrößen. Dadurch entsteht der Eindruck von Vorgaben- und Kontrolldefiziten für Direktionen und Abteilungen.

¹ "Spuren" dieser Beschäftigten finden sich in anderen Dokumenten: In der DG Enterprise etwa stellen externe Serviceprovider als "Intra-Muros-Beschäftigte" 5% der dortigen Mitarbeiter. In: Jahresbericht des Generaldirektors, 13, 2006.

² European Commission, Inspectorate General: Designing tomorrow's Commission, op. cit., S. 40 f.

- Diffuses Erscheinungsbild: Die Generaldirektionen erscheinen im Internet auf ihren Websites als unabhängige Teile der EU-Kommission ohne eine "Corporate Identity". Das macht die Kommission im wichtigsten Medium unübersichtlich; ihre Arbeit und Ergebnisse als Kollegialorgan sind nicht nutzerfreundlich erschließbar. Das Gleiche gilt für die Informationsschriften der Kommission. Im Mai 2007 waren mindestens 64 verschiedene Broschüren der Generaldirektionen über die aktuellen Politiken der Kommission in ihren Infopoints in den Mitgliedstaaten verfügbar.
- Unterentwickelte gemeinsame Dienstleistungskultur: Einheitsschalter, einheitliche Formulare und Handbücher für Antragsteller gleicher Zuschussfamilien über mehrere Generaldirektionen hinweg, gleiche Zuschusskriterien und -bedingungen (etwa: förderfähige Kosten) oder Help Desks für Antragsteller – alles Forderungen des Parlaments - scheiterten am Widerstand der einzelnen Generaldirektionen.¹
- Unterschiedliche Rechtsanwendung: Für die gleichen Verwaltungsvorgänge, die dem gleichen Recht unterliegen, können die Durchführungsbestimmungen von Generaldirektion zu Generaldirektion variieren.
- Vernachlässigte Effizienzkriterien: Wenig Bündelung von Fachwissen in zentralen Ämtern, etwa auch in einem Beschaffungsamt², praktisch kein Outsourcing. Da alle alles machen – etwa auch Ausschreibungen in kleinen Generaldirektionen – müssen Spezialisten auch dort eingestellt werden, wo sie nicht ausgelastet werden können. Auch der Schulungsaufwand ist hoch.
- Instabilität und Hierarchisierung: Kurzlebige Organisationsschemata und eine zunehmende Zahl von Reorganisationsmaßnahmen der Generaldirektionen auf der einen und eine Hierarchisierung auf der anderen Seite: Anwachsen von Führungsfunktionen im mittleren Management bei ständig kleiner werdenden Direktionen und Abteilungen. Im Jahr 2002 gab es in der Kommission 800 Abteilungen, heute sind es über 1200 (+ 66%), obwohl das Personal im gleichen Zeitraum laut Anhang 1 des Screeningberichts nur um 13,2% zugenommen hat.

5. Externalisierung

Das Weißbuch zur Kommissionsreform kündigt die Ausarbeitung einer Externalisierungspolitik an und erwähnt als mögliche Institutionen "dezentrale Agenturen", "Exekutivagenturen" sowie "nationale/transnationale öffentliche Einrichtungen".³ Die letzte Mitteilung der Kommission über die Umsetzung der Kommissionsreform fünf Jahre später spricht nur noch von Exekutivagenturen und Verwaltungsämtern der Kommission.⁴ Es ist offensichtlich, dass die Kommission die inzwischen 28 dezentralen Agenturen nicht mehr als Instrument zur Durchführung ihrer Politiken betrachtet.

Die Verwaltungsämter: 2017 permanente oder zeitlich befristete Stellen zählen wir zu Beginn dieses Jahres; bei der Verabschiedung des Weißbuchs verfügten die Ämter über 776

¹ Bericht Gräßle zur Reform der Haushaltsordnung, PE 367.649v02-00, 8. März 2006.

² Beispielhaft: Das Office of Government Commerce in GB; <http://ogcbuyingsolutions.gov.uk/about/about/asp>

³ KOM (2000) 0200 endg., Teil 2, Kapitel IX.

⁴ KOM (2005) 668 endg., 6.

Stellen¹ (Stellenwachstum: 160 %). Bei dieser Darstellung fehlen noch die derzeit 1126 Vertragsbediensteten.² Damit entfallen auf die Ämter insgesamt 3143 externalisierte Stellen. Eine Konzentration von Fachwissen in zentralisierten Ämtern ist unter Effizienzgesichtspunkten durchaus zu begrüßen. Es ist jedoch bedenklich, dass eine Erfolgsbilanz der Externalisierung über die Verwaltungsämter bisher nicht vorliegt.

Die dezentralen Agenturen: Dieser Bereich wuchs schnell und planlos: Es gibt – von Ausnahmen abgesehen - keine systematische Einbindung dieser Agenturen in die Aufgaben der EU-Kommission, die ja auch die Federführung hat für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Häufig betreffen die Zuständigkeitsbereiche die sog. "offene Koordinierung". Die Kommission fühlt sich für diese Agenturen nicht zuständig und unternahm – etwa bei der Überarbeitung der Haushaltsordnung - Versuche, sich der Verantwortung für sie ganz zu entledigen.³ Das Europäische Parlament hat dies mehrmals zurückgewiesen und die Kommission aufgefordert, diese Agenturen stärker in ihre Arbeit einzubinden.⁴

Diese Agenturen hatten zum Jahresanfang 2007 3153,5 permanente und zeitlich befristete Stellen.⁵ Im Jahr 2000 waren es 166 Stellen.⁶ Der stolze Zuwachs von rund 1800 % für diesen Bereich macht das Governance-Problem in der Europäischen Union noch deutlicher und schreit nach Abhilfe. Die dezentralen Agenturen erarbeiten ihr Arbeitsprogramm in der Regel mit ihrem Aufsichtsgremium, in dem die Kommission in der Minderheit ist. Die parlamentarische Anfrage der Berichterstatterin an die Kommission nach Formen und Inhalten der Zusammenarbeit zwischen Kommission und dezentralen Agenturen wurde am 7. März 2007 eingereicht und befindet sich seitdem in Bearbeitung.

Die Exekutivagenturen: 4 Exekutivagenturen hat die Kommission seit 2004 gegründet mit 582 Stellen (Stand 2007); 2 neue für die Forschung sind im Aufbau mit noch unklaren Personalzahlen. Eine Exekutivagentur soll ihre Tätigkeit Ende 2010 beenden. Am Ende dieser Finanzierungsperiode 2013 werden die 3 verbleibenden Exekutivagenturen 858 Vollzeitstellen (inkl. Vertragsbedienstete) zählen. Die neuen Agenturen zur Abwicklung der Forschungsrahmenprogramme sind darin nicht enthalten,⁷ obwohl die Zahlen wegen der eingeleiteten parlamentarischen Verfahren bekannt sein müssten. Der Auftrag der Exekutivagenturen ist klar: die Durchführung der EU-Programme. Leider hat die Kommission aber bislang nie dargelegt, worin der Effekt - der Mehrwert - der Exekutivagenturen besteht und warum die Programme nicht genauso gut innerhalb der Kommission durchgeführt werden könnten. Es gibt keine verfügbare Prüfung der Ergebnisse des Programmmanagements durch Exekutivagenturen im Vergleich zum direkten Management durch die Generaldirektionen. Nach dem in Gesprächen mit Kommissionsmitarbeitern gewonnenen Eindruck der

¹ Zahlen: Budget Support Unit, Haushalts- und Haushaltskontrollausschuß.

² http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_de.htm.

³ Der interne Rechnungsprüfer der Kommission sollte für die Prüfung der dezentralen Agenturen nicht mehr zuständig sein, und nur noch bestätigen, dass deren eigene Prüffunktionen internationalen Normen entsprechen. In: KOM (2005) 181, Artikel 1, Nr. 95 zu Artikel 185,3, Verordnung EG, Euratom, No. 1605/2002.

⁴ Berichte Herzog, vom 30. März 2007 und 2. April 2007 zur Entlastung der Agenturen 2005.

⁵ Im Lauf des Haushaltsjahrs 2007 steigen diese Stellen auf 3588,5 und für 2008 sind im Haushaltsvorentwurf 3926,5 Stellen vorgesehen. Quelle: Budget Support Unit, Meeting with the Decentralised Agencies, 11 June 2007, S. 37.

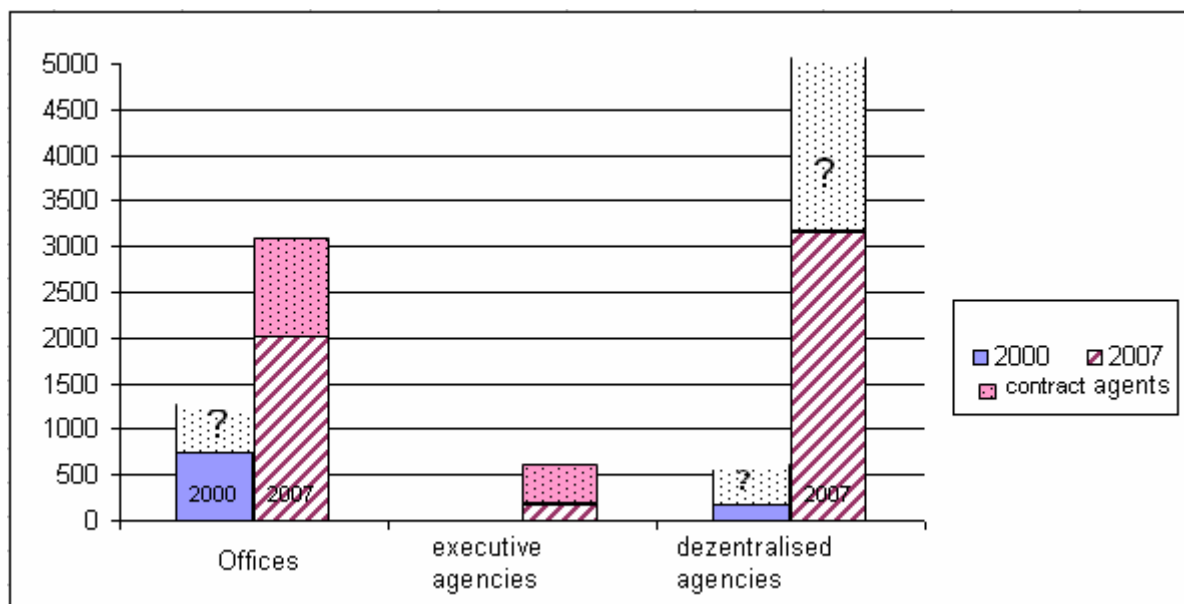
⁶ Budget Support Unit, Haushalts- und Haushaltskontrollausschuß.

⁷ Alle Zahlen: SEC (2007) 530, Annex 4.

Berichterstatterin haben die Generaldirektionen bislang ihre Programme mit weniger Personal durchgeführt als die Exekutivagenturen.

Nichtregierungsorganisationen: Inzwischen greift die Kommission – hier vor allem die Generaldirektionen Relex, AIDCO und ECHO, Umwelt, JLS – umfangreich auf Nichtregierungsorganisationen zurück; dies kann etwa im Bereich von Justiz, Freiheit und Sicherheit so weit gehen, dass NRO Vorlagen der Kommission für die Beratungen im Europäischen Parlament verfassen. Die Berichterstatterin stützt sich hier auf die Beobachtungen der Kolleginnen und Kollegen im EP. Diese Form der Externalisierung war so nirgendwo vorgesehen; Informationen über den Umfang des Einsatzes von NROs zur Projektabwicklung und zur Politiksteuerung sind praktisch nicht erhältlich. Das Europäische Parlament hat bereits mehrmals Einblicke in diese Beziehungen verlangt, bislang ohne wirkliche Ergebnisse. Wie viele Stellen mit einer derartigen Zusammenarbeit direkt oder indirekt finanziert werden, kann deshalb im Moment leider nicht beantwortet werden. Auch hier ist die Kommission auskunftspflichtig.

Graphik 1: Personalentwicklung durch Externalisierung seit dem Weißbuch zur Verwaltungsreform 2000



* * *

Zum Schluß...

... die Barroso-Kommission hat die Verwaltungsreform inzwischen buchstäblich zu den Akten gelegt: die Website über die Kommissionreform wurde mit dem freundlichen Hinweis, dass es seit September 2004 nichts Neues gebe, ins Archiv verbannt.¹

¹ http://ec.europa.eu/reform/index_en.htm: "This site has been archived. Most of the content reflects the state of play as of September 2004".

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Haushaltskontrollausschuss

30.8.2007

ARBEITSDOKUMENT

über „Amtsführung in der Europäischen Kommission“

Teil 3

Schutz des Kollegiums
Auf dem Weg zu einer institutionellen Zuverlässigkeitserklärung
„Rücknahme von Verantwortung“

Berichterstatterin: Ingeborg Gräßle

Schutz des Kollegiums

Das Parlament hat in seinen Entlastungsberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass die Kommission als Organ sowie die einzelnen Kommissionsmitglieder nicht hinreichend vor unangenehmen Überraschungen geschützt sind.

Vor dem Hintergrund der Eurostat-Erfahrung scheint es klar, dass es für das Parlament nicht hinnehmbar ist, dass Kommissionsmitglieder in eine Lage gebracht werden können, in der ihnen nichts anderes übrig bleibt, als zu erklären "Das habe ich nicht gewusst". Nicht nur das Parlament, sondern auch die Kommissionsmitglieder, die Kommission und die Europäische Union als solche haben ein Interesse daran, die Zusicherung zu erhalten, dass die Kommissionsmitglieder und die Kommission als Organ davor geschützt werden, in eine Situation zu geraten, in der der einzige Ausweg die Berufung auf fehlende Kenntnis ist.

Ein solcher Schutz besteht gegenwärtig nicht. Die höhere Verwaltungsebene der Kommission hat die Pflicht, das Organ und seine politischen Mitglieder in Schutz zu nehmen, eine Pflicht, die sie bisher nicht ernst genommen hat.

Dabei stellt sich natürlich die große Frage, wie es zu einer solchen Situation kommen konnte. Liegt es daran, dass sich die Kommissionsmitglieder und die Verwaltung (stillschweigend) darüber einig sind, dass kurzfristige Eigeninteressen wichtiger sind als die Interessen des Organs? Liegt es daran, dass die Kommissionsmitglieder und insbesondere der Kommissionspräsident nicht in der Lage sind, der Verwaltung das Problem klarzumachen? Oder ist der Grund darin zu suchen, dass die Verwaltung stärker ist als die politische Führung?

Es versteht sich von selbst, dass jedes Kommissionsmitglied für die Tätigkeit der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Dienststellen rechenschaftspflichtig ist. Ebenso versteht sich, dass es Aufgabe der höheren Verwaltungsebene der Kommission ist, umfassende Kontroll- und Überwachungssysteme einzurichten, die es den Kommissionsmitgliedern – vom ersten Tag an – erlauben, diese Verantwortung zu übernehmen.

Um sich selbst strukturell vor weiteren Skandalen in Bezug auf die Art und Weise, wie sie mit öffentlichen Geldern umgeht, zu schützen, muss die Kommission daher ihre eigene interne Machtverteilung überdenken und ein besseres Gleichgewicht herstellen zwischen jenen, die die Wirklichkeit beschreiben (Manager, Generaldirektoren), und jenen, die eine unabhängige Überprüfung der Beschreibung der Realität vornehmen (Kontrolleure, Rechnungsführer, interne Prüfer). Dies soll zu einer effektiven Unterrichtung der Kommissionsmitglieder und zu einer realen Übernahme von Verantwortung auf allen Ebenen führen.

Auf dem Weg zu einer institutionellen Zuverlässigkeitserklärung

Mit der Reform hat die Kommission zwar einen bedeutenden Schritt in die richtige Richtung getan, doch gibt es noch gewichtige Probleme zu lösen, bis die Kommission in der Lage ist, den Anforderungen aus Artikel 274 EG-Vertrag in sinnvoller Weise gerecht zu werden. Die Entlastungsbehörde muss auch über eine umfassende *institutionelle* Zuverlässigkeitserklärung verfügen – als Ergänzung zu den *ressortspezifischen* Zuverlässigkeitserklärungen, die sie im Rahmen der derzeitigen Struktur der Rechenschaftslegung erhält.

Die Strukturen der Rechenschaftslegung in der Kommission sollten in der Weise angepasst werden, dass die Hauptakteure im Finanzmanagement und in der politischen Führung sowie der interne Auditdienst einen effektiven Beitrag zur Erstellung der institutionellen Zuverlässigkeitserklärung leisten können, indem sie verschiedene Teile dieser Erklärung – insbesondere jene, für die sie die Verantwortung tragen – mit ihrer Unterschrift versehen. Andernfalls wäre es äußerst zweifelhaft, ob das Kollegium jemals in der Lage sein wird, einen **Gesamtüberblick** über die Art und Weise der Mittelverwendung zu erhalten.

Der wichtigste Aspekt ist natürlich nicht die Unterschrift an sich, sondern die *Wirkung*, die von einer Abzeichnungspflicht ausgeht. Wer etwas unterschreiben muss, wird es sich gut überlegen und sich die Frage stellen: „Kann ich das wirklich unterschreiben?“ Wer meint, dass er nicht unterschreiben kann, wird einen Vorbehalt oder eine Einschränkung („Ich habe keine Kenntnis“) vorbringen und in Zukunft detailliertere Informationen verlangen. Begründete Vorbehalte und Einschränkungen unmittelbar von Personen, die aus erster Hand Kenntnis der Realität erlangt haben, bilden eine überaus wertvolle Quelle für ungefilterte Informationen.

Damit eine solide institutionelle Zuverlässigkeitserklärung abgegeben werden kann, hat das Parlament bereits vorgeschlagen, dass (zusätzlich zu den Unterschriften der Generaldirektoren auf ihren jeweiligen jährlichen Tätigkeitsberichten) die Unterschriften folgender Personen verlangt werden müssen:

Generaldirektor der Generaldirektion Haushalt

Ein wichtiges Element in den Strukturen der Rechenschaftslegung einer jeden Organisation ist deren internes Kontrollsystem. Das interne Kontrollsystem und die 24 Normen für die interne Kontrolle in der Kommission werden vom Zentralen Finanzdienst der Generaldirektion Haushalt entworfen und beschlossen. Daher sollte der Generaldirektor der Generaldirektion Haushalt eine förmliche Stellungnahme zur *Qualität und Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme* abgeben.

Generalsekretär

Der Synthesebericht wird von einer dem Generalsekretär der Kommission unterstellten Dienststelle ausgearbeitet.

Das Parlament gelangte daher zu der Auffassung, dass der Generalsekretär eine förmliche Zuverlässigkeitserklärung in Bezug auf die *Qualität der Einzelerklärungen* der Manager und der Generaldirektoren abgeben sollte.

Interner Prüfer

Die Genauigkeit der vom Generalsekretär abgegebenen Zuverlässigkeitserklärung sollte vom Internen Prüfer der Kommission in Form eines Gutachtens überprüft werden.

Zuständiges Kommissionsmitglied

Das zuständige Kommissionsmitglied sollte die vom Generaldirektor abgegebene Erklärung mit unterschreiben, da dadurch die Lücke zwischen den *individuellen* Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren und der *institutionellen* Zuverlässigkeitserklärung des Kollegiums geschlossen werden könnte.

Diese Bemerkungen waren im Entlastungsbericht des Parlaments für 2004 enthalten, der mit

überwältigender Mehrheit vom Plenum angenommen wurde. Doch trotz dieser Stellungnahme, der fast das ganze Parlament zugestimmt hat, hat die Kommission lediglich erneut darauf hingewiesen, dass sie in den derzeitigen Synthesebericht Vertrauen hat.

„Die Kommission ist der festen Überzeugung, dass der Synthesebericht folglich durch seinen Inhalt oder seine Form mit der Verantwortung der Kommission gemäß Vertrag voll in Einklang steht und dass er dem gemeinsamen Ziel einer erweiterten Rechenschaftspflicht und klaren Richtlinien der Verantwortung dient“.¹

„Rücknahme von Verantwortung“

Die Kommission argumentiert, dass zusätzliche Unterschriften de facto dazu führen würden, dass die Generaldirektoren aus der Verantwortung genommen werden. Diese Argumentation trifft eindeutig nicht zu, bietet aber leitenden Managern in zentralen Positionen die Möglichkeit, Verantwortung von sich zu weisen, wodurch die politische Ebene (die Kommissare) einem Risiko ausgesetzt wird. Das Kollegium wäre viel besser geschützt, wenn die vorgeschlagene Abzeichnungspflicht umgesetzt würde.

Die Unterschrift der Generaldirektoren kann man – um es militärisch auszudrücken – als erste Verteidigungslinie des Kollegiums betrachten. Hier werden wesentliche Informationen zusammengetragen, bestätigt und weitergeleitet. Die Unterschriften des Generaldirektors für den Haushalt, des Generalsekretärs und des Internen Prüfers würden die zweite, dritte und vierte Verteidigungslinie bilden, da diese die Informationen aus einem anderen Blickwinkel bewerten würden und die Zuverlässigkeitserklärungen der einzelnen GD einer zusätzlichen Kontrolle unterziehen würden. Die Unterschrift des zuständigen Kommissionsmitglieds würde schließlich für eine Bestätigung der politischen Verantwortung stehen und das Kollegium weiter stärken. Wenn man die gegenwärtige Verteidigung des Kollegiums mit dem vergleicht, was erreicht werden könnte und müsste, zeigt sich, mit welcher „unerträglicher Leichtigkeit“ die etablierten Kräfte in der Kommission ihren Pflichten nachkommen.

Die vorgeschlagenen zusätzlichen Unterschriften würden die Generaldirektoren nicht von ihrer Verantwortung befreien, sondern in Wahrheit die Verantwortung für die Kontrollsysteme und abschließenden Kontrollergebnisse dorthin zurück verlagern, wo sie hingehört: zu den Managern, die zentrale Positionen in der Organisation innehaben, sowie zur GD Haushalt, die durch die Reform vollständig aus der Verantwortung genommen wurde.

Die Art und Weise, wie der Verwaltungsapparat der Kommission versucht hat, die Mitglieder der Kommission gegen die scharfe Kritik im Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs in Schutz zu nehmen, ist ein gutes Beispiel dafür, wie unangemessen das im derzeitigen Verfahren gegebene Schutzniveau tatsächlich ist. Mit dem Finger auf andere zeigen, die Existenz von Schwachstellen abstreiten oder einfach nur die Methodik des Rechnungshofs kritisieren – all dies ist leider immer noch die häufigste Herangehensweise.

¹ SEK(2006) 1376 ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN - Anhang zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Folgemaßnahmen zu den Entlastungsbeschlüssen für das Haushaltsjahr 2004, Seite 14.

Es ist äußerst besorgniserregend, dass Kommissionsmitglied Kallas vor dem Haushaltskontrollausschuss erklären konnte, dass die Kommission im Jahr 2005 Beträge in Höhe von mehr als 2,1 Mrd. EUR wieder eingezogen hat, der Rechnungshof jedoch daraufhin den Ausschuss informierte, dass „diese Zahl nicht durch Fakten untermauert ist“¹.

Manch einer wird sagen, dass dies die Folge eines „Kommunikationsproblems“ ist. Es wäre passender, von „Falschinformation“ oder „Irreführung des Parlaments“ zu sprechen. Es ist jedenfalls klar, dass die Verwaltung glänzend darin versagt hat, das Kommissionsmitglied zu schützen.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich der externe Prüfer der Union und die Entlastungsbehörde in ihrer Analyse der Schwachstellen der Art und Weise, wie die Kommission Rechenschaft ablegt, einig sind, fällt es schwer, die fortgesetzte Untätigkeit der Kommission zu verstehen.

Es ist offenkundig, dass die für die Verbesserung der Qualität der Rechnungslegungsinstrumente bereitgestellten Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zu der politischen Bedeutung stehen müssen, die die Kommission dieser Frage beimisst.

Was muss noch passieren, bis die Kommission – ihr Präsident, ihr Generalsekretär und ihre Leitungsebene – handelt und die derzeitige Struktur der Rechenschaftslegung verbessert?

¹ Schreiben von Herrn Weber, Präsident des Rechnungshofs vom 13. November 2006 an Herrn Fazakas, ehemaliger Vorsitzender des Haushaltskontrollausschusses
http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/dec20_06/respuesta_weber.pdf

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Haushaltskontrollausschuss

3.9.2007

ARBEITSDOKUMENT

"Verantwortungsvolle Verwaltung bei der Europäischen Kommission"

Teil 4

Aufbau einer verantwortungsvollen Verwaltung
Zweckdienliches Meldewesen
Nationale Management-Erklärungen
Konkrete Maßnahmen für eine optimierte Rechenschaftspflicht und eine
verantwortungsvolle Verwaltung

Berichterstatterin: Ingeborg Gräßle

Aufbau einer verantwortungsvollen Verwaltung

Die grundlegende Schwäche der Reform besteht darin, dass die etablierten Kräfte innerhalb der Kommission es auf brillante Weise verstanden haben, einzelne zentrale Fragen zur "verantwortungsvollen Verwaltung" zu umgehen und sich somit nicht mit unangenehmen neuen Einsichten herumärgern mussten, mit denen althergebrachte Strukturen unter Druck geraten wären.

Verantwortungsvolle Verwaltung ist im Wesentlichen eine Frage der Aufteilung der Befugnisse und einer konsequenten Lenkung unterschiedlicher Interessen, die auf eine gesunde und logische Art und Weise miteinander in Wettbewerb stehen und damit die Organisation vorwärts bringen. Verantwortungsvolle Verwaltung betrifft im Rahmen dieses Arbeitsdokuments die Stellung des Personals, das im Verhältnis zur Managerebene in den Bereichen Prüfung und Kontrolle tätig ist, sowie die Befähigung dieses Personals, Maßnahmen durchzusetzen, und ebenso die Qualifikation und die Ausbildung dieses Personals.

In jeder Organisation gibt es zwangsläufig und unvermeidlicherweise einen mehr oder weniger intensiven Interessenskonflikt zwischen den Managern und jenen, die die Manager kontrollieren. Dies ist so lange kein Problem, wie jeder Teil des Systems die Rolle des anderen Teils respektiert.

Die Herausforderung besteht darin, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Managern und ihren Kontrolleuren zu finden und auf beiden Seiten einen möglichen Missbrauch zu vermeiden. Dieses Gleichgewicht wurde während des Reformprozesses bei der Kommission nicht umgesetzt, weil die etablierten Kräfte es sorgfältig vermieden haben, zwei Fragen aufzuwerfen, die angesichts der Silo-Struktur der Kommission und der geteilten Verwaltung von 80% der Haushaltsmittel für die Effizienz des Aufbaus der verantwortungsvollen Verwaltung bei der Kommission von grundlegender Bedeutung sind.

Die Silo-Struktur der Kommission hätte eigentlich in Verbindung mit der damit einhergehenden Konzentration von Informationen und Befugnissen innerhalb der einzelnen Generaldirektionen für jedermann deutlich werden lassen müssen, dass es ohne funktionelle Richtlinien zwischen verwandten Dienststellen unter den einzelnen Generaldirektionen keinerlei ernsthafte verantwortungsvolle Verwaltung geben kann. Diese Einsicht hat sich jedoch nicht durchgesetzt. Ein geteiltes Management hätte das übergeordnete Management, das für Fragen der verantwortungsvollen Verwaltung zuständig ist, dazu bewegen sollen, die Notwendigkeit nationaler Managementerkklärungen zu prüfen. Auch hierzu kam es nicht.

Zweckdienliches Meldewesen

"Zweckdienliches Meldewesen" bedeutet eine offene Kommunikation zwischen denselben Gruppen spezialisierter Fachkräfte in unterschiedlichen Generaldirektionen wie beispielsweise IT-Personal, Personal aus dem Bereich Interne Kontrolle, Interne Prüfung, Buchprüfer usw.

Ein solcher Ansatz gilt als ketzerisch in einer Organisation, die über so lange Tradition einer strengen Kommandohierarchie wie die Europäische Kommission verfügt, und belegt auf anschauliche Art und Weise, wie es den etablierten Kräften innerhalb der Kommission gelungen ist, die Bestimmungen der Haushaltsordnung in Bezug auf eine Dienststelle Internes (Horizontales) Audit dadurch zu unterwandern, dass sie in jeder Generaldirektion interne

Audit-Einheiten eingesetzt haben, die ihrem jeweiligen Generaldirektor Bericht erstatten, nicht aber dem Internen Prüfer der Kommission.

Diese Einheiten sind bekannt als "Interne Audit-Stellen" (IAC) und das Personal all dieser Internen Audit-Stellen ist zusammengenommen wesentlich umfangreicher als das gesamte Personal des Horizontalen Internen Audit-Dienstes (etwa 120 Mitarbeiter in allen Internen Audit-Stellen gegenüber 60 Mitarbeitern beim Internen Audit-Dienst)¹.

Da die Internen Audit-Stellen unmittelbar ihrem Generaldirektor Bericht erstatten, sind sie Teil der von ihnen geprüften Generaldirektion, weshalb in vielen Fällen diese Internen Audit-Stellen in eine schwierige Lage hineinmanövriert werden. Sie müssen ihre Arbeit auf der Grundlage internationaler Normen für interne Buchprüfer erledigen, letztlich aber werden ihre Laufbahnaufsichten durch die von ihnen selbst geprüften Vorgesetzten der Generaldirektion bestimmt!

Im Jahre 2006 führte der Interne Audit-Dienst der Kommission eine Qualitätskontrolle aller Internen Audit-Stellen durch. Ziel war es dabei, zu prüfen, inwieweit diese Dienststellen den Normen des Instituts für Interne Prüfer (Institute of Internal Auditors) für die berufliche Praxis der Innenrevision sowie dem Ethik-Kodex entsprechen. Der Interne Prüfer gelangte dabei zu dem Ergebnis, "dass zur Steigerung der Professionalität und zur verstärkten Befolgung der Audit-Standards weitere Anstrengungen erforderlich sind" (KOM(2007)280, S.8).

Dies bedeutet, dass nicht nur der Professionalismus vieler Interner Audit-Stellen fragwürdig ist, sondern auch ihre Unabhängigkeit, da es für den Dienststellenleiter einer Internen Audit-Stelle nicht möglich ist, "sich an einen Dritten außerhalb der GD zu wenden" (idem).

Ein offenes zweckdienliches Meldewesen zwischen dem Prüf- und Kontrollpersonal und dem Wirtschaftsprüfer wie auch zwischen dem Personal der Internen Audit-Stellen und dem Internen Prüfer hätte einen wichtigen Schritt hin zu einem optimierten Gleichgewicht zwischen den Managern und den Prüfern bewirkt, und dies ist selbstverständlich auch der Grund, weshalb sich die etablierten Kräfte so energisch dagegen gewehrt haben. Dieser Schritt wäre eine Herausforderung für die herkömmliche Machtbasis eines Generaldirektors gewesen.

Der Preis dafür, dass jede Generaldirektion als unabhängiges Lehen betrachtet wird, das über eigene Kontrolleure, eigene Buchhalter und eigene Interne Prüfer verfügt, die lediglich ihrem Generaldirektor Bericht erstatten, wird von dem Organ als Ganzes gezahlt und ist unvereinbar mit dem Vertrag, demzufolge das Kollegium eine kollektive Verantwortung trägt.

Ein zweckdienliches Meldewesen wäre ein effizientes und transparentes Instrument gegen die Vorenthaltung kritischer Informationen in einer Dienststelle, in der alle Befugnisse auf der Ebene der Generaldirektion beim Generaldirektor selbst konzentriert sind. Kein Teil des Reformprogramms hätte die Einführung dieser Maßnahme behindert, die etablierte Bürokratie jedoch war nicht bereit, einen vollständigen Informationsfluss zu begünstigen und einen zweckdienlichen Kenntnisstand zu teilen.

¹ Jahresbericht an die Entlastungsbehörde über die internen Prüfungen im Jahre 2006 (KOM(2007), S. 7).

Die unterlassene Einführung verbindlicher Melde-Richtlinien zwischen Kontrolleuren und internen Prüfern in den einzelnen Generaldirektionen und gegenüber ihren Fachkollegen auf institutioneller Ebene (Rechnungsführer und Interner Prüfer) ist der geradezu perfekte Beleg dafür, dass grundlegende Fragestellungen der verantwortungsvollen Verwaltung aus dem Reformprozess ausgeklammert blieben und dass es deshalb kaum verwunderlich erscheint, dass vieles so belassen wurde wie zuvor.

Nationale Managementerkklärungen

Der Vorschlag des Parlaments zur Einführung vorheriger Offenlegungserklärungen und einer jährlichen nachträglichen Zuverlässigkeitserklärung (kurz: "nationale Managementerkklärungen") und der zugrundeliegende Gedankengang wurden im Laufe der drei letzten Entlastungsverfahren ausführlich erörtert (Wynn, Mulder und Garriga). Das Plenum hat sich den Empfehlungen des Ausschusses in jeder Hinsicht angeschlossen und die drei betreffenden Entlastungsberichte mit überwältigender Mehrheit angenommen. Deshalb ist das vorliegende Arbeitsdokument nicht der Ort, um das zu wiederholen, was bereits gesagt worden ist, lediglich einige wenige Bemerkungen zu den jüngsten Entwicklungen seien hinzugefügt.

Im Zuge der Erklärung der niederländischen Regierung über die Finanzkontrolle und Regularität der EU-Gelder in den Niederlanden im Jahre 2006 erklärte die Kommission Anfang Mai 2007 in einer Presseerklärung (IP/07/620), dass sich die Europäische Kommission seit langem dafür einsetze, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, jährlich eine nationale Zuverlässigkeitserklärung darüber abzugeben, wie die auf nationaler Ebene verwalteten EU-Gelder verwendet und kontrolliert werden.

Dies wiederum bewog Herrn Bösch (Vorsitzender) und Herrn Mulder (Berichtersteller) für die Entlastung 2004 zur Abgabe einer gemeinsamen Presseerklärung, in der sie ihre Verwunderung hierüber bekundeten und darauf hinwiesen, dass die Kommission als Organ zu keiner Zeit die treibende Kraft hinter diesen neuen Instrumenten gewesen sei. Mit diesem Hinweis hatten Herr Bösch und Herr Mulder durchaus Recht.

Die Frage nationaler Managementerkklärungen wurde ein erstes Mal im Jahre 2001 aufgeworfen, und zwar anlässlich der ersten sogenannten "Verstehen-Konferenz", die vom damaligen Internen Prüfer der Kommission, Jules Muis, organisiert worden war, doch war es nicht das Top-Management der Kommission, das diesem revolutionären Denkansatz eine positive Weiterbehandlung zukommen ließ. Diese Aufgabe übernahm in der Folge vielmehr das Parlament und insbesondere dessen Haushaltskontrollausschuss.

Trotz der Tatsache, dass 80% aller Haushaltsmittel von nationalen Verwaltungsbehörden gebunden werden, haben die Führungsgremien der Kommission zu keinem Zeitpunkt darauf hingewiesen, dass nationale Managementerkklärungen erforderlich sind. Im Gegenteil, seit der Tagung der Wirtschafts- und Finanzminister vom 8. November 2005, als die Mitgliedstaaten den Vorschlag des Parlaments rundweg ablehnten, ist die Kommission zu diesem Thema sehr still geworden.

Um ihr vorgebliches Interesse auf praktische und zukunftsorientierte Art und Weise unter Beweis zu stellen, hätte die Kommission in diesem Stadium, da mehrere Mitgliedstaaten dabei sind, auf die eine oder andere Art nationale Managementerkklärungen auszuarbeiten, die

Initiative ergreifen und die Koordination dieser künftigen Arbeit übernehmen können.

Niemand kann Interesse daran haben, dass 27 verschiedene nationale Managementerkklärungen eingereicht werden, die auf 27 unterschiedliche Art und Weisen geprüft werden müssen. Die Erklärungen und die entsprechende Prüfung sollten selbstverständlich so angelegt sein, dass sie von der Kommission und vom Europäischen Rechnungshof verwendet werden können. Sie müssen deshalb nach ein- und denselben Grundsätzen und nach einem festen Zeitplan ausgeführt werden.

Die Kommission ist die geeignete Stelle, um den erforderlichen gemeinsamen Ansatz sicherzustellen, bislang jedoch hat dieses Organ, das mit der Behauptung antritt, sich seit langer Zeit dafür eingesetzt zu haben, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, jährlich eine nationale Zuverlässigkeitserklärung abzugeben, noch keine Notwendigkeit verspürt, in diesem Sinne tätig zu werden.

Die unterlassene Einführung eines zweckdienlichen Meldewesens und nationaler Managementerkklärungen belegt in jeder Hinsicht die unglaublich (und letztlich inakzeptabel) geringe Bereitschaft der Top-Manager der Kommission - Generalsekretär und Generaldirektion Haushalt -, in Fragen der verantwortungsvollen Verwaltung das Heft in die Hand zu nehmen.

Konkrete Maßnahmen für eine optimierte Rechenschaftspflicht und eine verantwortungsvolle Verwaltung

Schlussfolgernd möchte Ihre Berichterstatterin die Kommission zu folgenden Schritten ermutigen:

Allgemein

1. Ernsthafte Prüfung der Prüfergebnisse des Rechnungshofs durch eine Konzentration auf die Frage, wie festgestellte Schwächen behoben werden können, anstatt die Prüfmethode des Rechnungshofs zu kritisieren und seine Ergebnisse lächerlich zu machen;
2. Beachtung des Vertrags, demzufolge die Kommission für die Umsetzung des Haushaltsplans die letzte Verantwortung trägt;

Auswirkungen der Dezentralisierung und weitere Verbesserung der Effizienz der Kommission

3. Vereinheitlichung des äußeren Erscheinungsbilds sowie des Informationsangebots der Generaldirektionen;
4. Weiterentwicklung der Servicekultur und der Kundenorientierung der Kommission;
5. Erhöhung der Effizienz der Kommission und Überarbeitung der derzeitigen Strukturen

der Dezentralisierung im Hinblick auf eine Stärkung von Effizienzgewinnen; Informationen über einen Leistungsvergleich der dezentralisierten Bereiche der Generaldirektionen;

6. Bereitstellung von Informationen über den Mehrwert der Durchführung von Programmen durch Exekutiv-Agenturen im Vergleich zu einer Durchführung durch die jeweilige Generaldirektion;

Geteiltes Management

7. Aufbau effizienter Überwachungs- und Kontrollsysteme, die im Zusammenwirken mit ernsthaften Sanktionen das Spagat zwischen der „Genehmigung“ der Ausgaben (Kommission) und der „Verwaltung“ der Ausgaben (Mitgliedstaaten) sicherstellen können;
8. Veröffentlichung von Fehlerlisten je Mitgliedstaat, wie vom Rechnungshof vorgeschlagen;
9. Aufbau effizienter Maßnahmen zur Vorbeugung und rechtzeitigen Identifizierung und Behebung von Fehlern;
10. Anerkennung der Tatsache, dass finanzielle Korrekturen und Einziehungen nicht dazu führen, dass rechtswidrige oder unregelmäßige zugrundeliegende Transaktionen dadurch weniger rechtswidrig oder unregelmäßig werden, und ein entsprechendes Vorgehen;
11. Anerkennung der Tatsache, dass die Auferlegung finanzieller Korrekturen dazu führt, dass die Kosten für rechtswidrige oder unregelmäßige Transaktionen vom EU-Haushalt auf die nationalen Steuerzahler umgelegt werden;
12. Gewährleistung der Zulassung von Zahlstellen und von Zertifizierungsstellen;
13. Ausweitung des Mandats der Zertifizierungsstellen im Hinblick auf eine Abdeckung der Legalität und Rechtmäßigkeit der Ausgaben auf Empfängerebene;
14. Wahrnehmung einer koordinierenden Rolle in Bezug auf die Einführung gemeinsamer nationaler Managementerkklärungen und deren Prüfung;

Aufbau der verantwortungsvollen Verwaltung und der Rechenschaftspflicht innerhalb der Kommission

15. Einführung eines verbindlichen zweckdienlichen Meldewesens;
16. unmittelbare Unterstellung des Internen Audit-Dienstes der Kommission unter den Präsidenten der Kommission;

17. Höherstufung des Rechnungsführers auf dieselbe Ebene wie seine operativen Amtskollegen;
18. Umwandlung der Zusammensetzung des Audit-Folgeausschusses dahingehend, dass die Anzahl der externen Mitglieder dieselbe ist wie die Anzahl der Kommissionsmitglieder;
19. Einführung von Kontrollsystemen, die es den einzelnen Kommissionsmitgliedern erlauben würden, die Zuverlässigkeitserklärung eines Generaldirektors gegenzuzeichnen, ohne damit den Anweisungsbefugten Verantwortung zu entziehen;
20. Ausgabe einer kommissionsweiten jährlichen institutionellen Zuverlässigkeitserklärung, die dem Haushaltskontrollausschuss vom Präsidenten der Kommission unterbreitet wird;
21. Aufforderung an ihren Internen Prüfer, eine unabhängige und fachlich orientierte Stellungnahme zur institutionellen Zuverlässigkeitserklärung der Kommission abzugeben.