

# 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

Berichterstatlerin: Ingeborg Gräßle

## Einleitung

Im Rahmen der Verweigerung der Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 durch das Europäische Parlament forderte das Parlament in seiner Entschließung 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“<sup>1</sup>. 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 Kommission<sup>2</sup> 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 wahrheitsgemäße 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*

---

<sup>1</sup> ABl. C 104 vom 14.4.1999, S. 106.

<sup>2</sup> 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“<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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 (...)“<sup>1</sup>.

### **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

---

<sup>1</sup> 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.