

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“

Berichterstatlerin: Ingeborg Gräble

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 kurzsichtige 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