

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

Berichterstatte^rin: 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 Managementklärungen

Der Vorschlag des Parlaments zur Einführung vorheriger Offenlegungserklärungen und einer jährlichen nachträglichen Zuverlässigkeitserklärung (kurz: "nationale Managementklärungen") 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 (Berichterstatter) 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 Managementklärungen 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 Managementklärungen 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 Managementklärungen 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 Managementерklärungen 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.