Auszug aus dem Zweiten Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger über die Reform der Kommission (10. September 1999)

Legende: Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug.

Quelle: Ausschuss Unabhängiger Sachverständiger. [ONLINE]. [s.l.]: Europäisches Parlament, [12.9.2000]. Disponible sur http://www.europarl.eu.int/experts/default_de.htm.

Urheberrecht: (c) Europäisches Parlament

URL:
http://www.cvce.eu/obj/auszug_aus_dem_zweiten_bericht_des_ausschusses_unabhangiger_sachverstandiger_uber_die_reform_der_kommission_10_september_1999-de-1a6ea74f-2830-460b-a58f-62ca86d4ce10.html

Publication date: 08/09/2016

Zweiter Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger über die Reform der Kommission

Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug

[...]

1. Einleitung

1.1. Das Mandat

1.1.1 In seinem ersten Bericht und entsprechend dem Mandat, das er für die erste Phase seiner Arbeit erhalten hat(1), hat der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger (nachstehend als „der Ausschuß" bezeichnet) sich mit der Frage der individuellen Verantwortung der Mitglieder der Kommission beschäftigt, was bestimmte Vorwürfe von Betrügereien, Mißmanagement und Günstlingswirtschaft anbelangt.

1.1.2. Nach der Veröffentlichung des Ersten Berichts des Ausschusses am 15. März 1999 und den nachfolgenden Ereignissen hat die Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments einen Vermerk über den Gegenstand des Zweiten Berichts erörtert und angenommen. Sie hat dem Ausschuß insbesondere folgendes Mandat erteilt:

„Angesichts der Erkenntnisse des Ersten Berichts […] wird vorgeschlagen, dem Ausschuß das Mandat zu erteilen, seinen Zweiten Bericht zu erstellen und vor allem Empfehlungen für Verbesserungen in folgenden Bereichen zu unterbreiten:

- Verfahren zur Vergabe von finanziellen Verträgen und Verträgen für Interims- und Zeitarbeitspersonal zur Durchführung von Programmen;

- Koordinierung der Kommissionsdienststellen (und vor allem interne Rechnungsprüfungsdienste und Finanzkontrolle), die für die Aufdeckung und Behandlung von Betrug, Unregelmäßigkeiten und Mißmanagement zuständig sind;

- Anwendung und gegebenenfalls Anpassung des Statuts, um Beamte in Fällen von Betrug oder Mißmanagement leichter zur Rechenschaft ziehen zu können."

1.1.3. Am nächsten Tag nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es das Mandat des Ausschusses wie folgt bestätigte:

„erwartet den zweiten Bericht des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger mit einem weitreichenden Überblick über Kultur, Praktiken und Verfahren der Kommission und insbesondere seine konkreten Empfehlungen zur Stärkung dieser Verfahren und für alle anderen von Kommission und Parlament zu erwägenden angemessenen Reformen; dieser Bericht sollte sich u.a. mit den bestehenden Verfahren für die Vergabe von finanziellen Verträgen und Verträgen für Interims- und Zeitarbeitspersonal zur Umsetzung von Programmen auseinandersetzen,
desweiteren mit Verfahren zur Weiterbehandlung von Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Günstlingswirtschaft (Aufdeckung und Umgang damit) und mit dem Umgang mit Fällen von Betrug, Mißmanagement und Günstlingswirtschaft, die Personen involvieren, seitens der Kommission;"(2)

1.1.4. Bei der Ausarbeitung seines Zweiten Berichts hat sich der Ausschuß an die Auflagen dieses Mandats gehalten. Der Bericht behandelt daher „Kultur, Praktiken und Verfahren" der Kommission im Hinblick auf die Ausarbeitung von Empfehlungen für Reformen in den unter sein Mandat fallenden Bereichen, d.h. finanzielle Verfahren, Kontrollmechanismen, Personalverwaltung, Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien usw. Entsprechend geht es dem Bericht - anders als im Ersten Bericht - nicht darum, individuelle Verantwortungen herauszustreichen. Die im vorliegenden Bericht genannten Fälle dienen lediglich als Anschauungsmaterial für die grundsätzlichen Argumente, die der Ausschuß vortragen möchte.

1.1.5. Diese Einstellung des Ausschusses wurde der Präsidentin vom Präsidium förmlich mit Schreiben vom 3. August 1999 mitgeteilt:

„Was die persönliche oder kollektive Verantwortung der Kommissionsmitglieder anbelangt, so ist alles Diesbezügliche bereits in dem am 15. März 1999 vorgelegten Bericht geäußert worden. Der Zweite Bericht wird keinesfalls zu dieser Art Fragen zurückkehren …Keines der hierin enthaltenen Elemente wird sich auf vergangene Verantwortungen beziehen. Er widmet sich der Analyse der von sämtlichen Akteuren der Europäischen Union - Organe und Mitgliedstaaten - eingerichteten Verfahren und Systeme zur Bekämpfung von Betrugsfällen und will nach Möglichkeit lediglich Analysen und Empfehlungen vorlegen, die eine stärkere Effizienz bewirken sollen."

1.1.6. Entsprechend dieser Einstellung ist in diesem Bericht des Ausschusses von keiner Weiterverfolgung, neuen Überprüfung oder Aktualisierung der im Ersten Bericht behandelten Fälle die Rede.

1.2 Struktur des Zweiten Berichts

1.2.1. Die im Zweiten Bericht behandelten Themen richten sich nach dem oben umrissenen Mandat. Der Bericht enthält eine kurze Einleitung, sechs eigenständige Kapitel mit jeweils spezifischen Empfehlungen und kurzen abschließenden Bemerkungen. [...]

1.2.2. Folgendes sind die Kapitel des Zweiten Berichts(*):

Kapitel 1: Einleitung
Kapitel 2: Direkte Verwaltung
Kapitel 3: Gemeinsame Verwaltung
Kapitel 4: Das Kontrollumfeld
Kapitel 5: Bekämpfung von Betrug und Korruption
Kapitel 6: Personalfragen
Kapitel 7: Integrität, Verantwortung und Rechenschaftspflicht in der Europäischen Politik und Verwaltung
Kapitel 8: Schlußbemerkungen

1.3 Arbeitsmethoden und Sprachen

1.3.1 Wie in der ersten Arbeitsphase hat der Ausschuß unabhängig vom Europäischen Parlament und von der Kommission gearbeitet. Er hat somit seine eigenen Arbeitsmethoden und Verfahren

angewandt. Er hat weiterhin auf der Grundlage der getroffenen Vereinbarungen gearbeitet, wonach auf Wunsch Kommissionsbeamte vor dem Ausschuß erscheinen und dokumentarische Informationen bereitgestellt werden. Der Ausschuß möchte all denjenigen danken, die mit ihren Aussagen und ihren Informationen zur Formulierung der in diesem Bericht enthaltenen Anregungen beigetragen haben.

1.3.2 Die diesen Bericht bildenden Teile wurden in einer der beiden Arbeitssprachen des Ausschusses verfaßt und angenommen: englisch und französisch. Der Ausschuß ist nicht für andere Sprachfassungen als die Originale verantwortlich, da die Übersetzung Sache des Europäischen Parlaments ist. [...]

******

Empfehlungen des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger

1. Kapitel 2

Die Herausbildung einer echten Vertragsdoktrin, die Erneuerung des legislativen, ordnungspolitischen und haushaltsrechtlichen Rahmens und die Stärkung der Verantwortung der Anweisungsbefugten müßten dazu beitragen, die Verwaltung der Kommission, deren besorgniserregendsten Abweichungen sich bei den BAT gezeigt haben, zu sanieren.

Empfehlung 1

Das Vertragswesen muß insgesamt von der Kommission in dem Bemühen um eine größere Transparenz als eigenständiger Bestandteil betrachtet werden. Anweisungen müssen erlassen werden, ebenso muß für eine angemessene Schulung gesorgt werden. Das Recht des öffentlichen Auftragswesens auf der Ebene der Gemeinschaft leidet stark unter der Verschachtelung der Texte unterschiedlicher Art, die deren Ursache sind. Die Kodifizierung dieses Rechtes muß geprüft werden, nicht um es noch weiter zu reglementieren, sondern um es im Sinne einer Erleichterung der Arbeit der Anwender zu rationalisieren (vgl. 2.1.17.)(*).

Empfehlung 2

Die mangelhafte Eignung der Haushaltsordnung hinsichtlich der Forderungen einer modernen Verwaltung und einer effizienten Kontrolle rechtfertigt ihre grundlegende Überarbeitung. In jedem Falle muß sich die Haushaltsordnung in eine klare Hierarchie gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften einfügen und sich an die wesentlichen Grundsätze halten, die für alle Organe gelten. Für Detailfragen muß sie auf die jeweiligen Regelungen in den einzelnen Institutionen verweisen (vgl. Kapitel 2).

Empfehlung 3

Der Abschluß eines Vertrags - durch Ausschreibungsverfahren oder durch Vertragsverfahren -, die Finanzierung eines Projektes im Rahmen der externen Hilfen oder die Gewährung einer Subvention stellen unterschiedliche Arten der Ausgabe von Gemeinschaftsgeldern dar. Die Haushaltsordnung muß diesbezüglich die für alle Institutionen geltenden Grundregeln aufführen - Transparenz der Beschlußfassung, Diskriminierungsverbot, nachträgliche Kontrolle der Nutzung - und der Konzeptlosigkeit im Vertragswesen ein Ende bereiten. Der Begriff Vertrag und die unterschiedlichen Arten von Verträgen müssen erläutert werden (vgl. 2.1.21ff.).

Empfehlung 4

Die derzeitige Haushaltsnomenklatur, die auf der von der Haushaltsordnung vorgegebenen Unterscheidung zwischen einem Teil A für Verwaltungsausgaben und einem Teil B für operative Ausgaben beruht, ist in der Praxis nicht anwendbar. Sie erleidet zahlreiche Verzerrungen im Stadium der Zuteilung von Haushaltsmitteln. Es muß eine Nomenklatur nach Politikbereichen eingeführt werden, aus denen die Gesamtkosten dieser Bereiche hervorgehen und in der die einzelnen Ausgaben nach ihrer Art innerhalb ein- und derselben Bestimmung identifiziert werden, damit die Bewertung erleichtert werden kann und die

Haushaltsbehörde die Möglichkeit erhält, ihre ganze Kontrollbefugnis auszuüben (vgl. 2.1.15. bis 2.1.19.).

Empfehlung 5

Die Ausgaben im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern stellen zur Zeit einen autonomen und geradezu anarchischen Bereich dar, wenn man sich die Vielzahl der Rechtssysteme vor Augen führt, die diesen Bereich bestimmen. Die Grundsätze, die sich aus den gemeinschaftlichen Richtlinien ergeben, müssen nicht nur auf die von der Kommission selbst erteilten öffentlichen Aufträge angewendet werden, sondern auch auf diejenigen, die sie als Mandantin der externen Empfänger der Gemeinschaftsmittel vergibt (vgl. 2.1.33 bis 2.1.35).

Empfehlung 6

Es müssen Regeln für das Subventionswesen ausgearbeitet werden. Sofern sie eine Gegenleistung enthalten, die Ursache für ihre Gewährung ist, müssen sie den Verträgen gleichgestellt werden, sowohl in bezug auf das Zuteilungsverfahren (Ausschreibung) als auch hinsichtlich ihrer Kontrolle (Prüfung im Vergabebeirat) und ihrer Verwaltung (Weiterführung in den Datenbanken) (vgl. 2.1.40).

Empfehlung 7

Es besteht nach wie vor eine beträchtliche Lücke in bezug auf die Zusammensetzung des Beurteilungsbeirates. Sie muß geschlossen werden (vgl. 2.1.28).

Empfehlung 8

Die Planung der Verträge für intellektuelle Dienstleistungen muß systematisiert werden. Die Zersplitterung der Human- und Finanzressourcen in eine Unzahl zu kleiner Verträge, die sich nicht für eine Kontrolle eignen, muß unterbunden werden, ein gutes Verständnis der einzelnen Verfahren muß gewährleistet werden, der Hauptakzent muß auf den wesentlichen Charakter der guten Definition des Vertragsgegenstands gelegt werden, und es muß gewährleistet werden, daß das Organ über die erforderlichen Mittel verfügt, um die ordnungsgemäße Ausführung des Vertrags zu überprüfen (vgl. 2.2.17 bis 2.2.48).

Empfehlung 9

Die Kommission muß ihre Auftragnehmer und die Interessengemeinschaften auffordern, gegebenenfalls die Zusammensetzung ihres Verwaltungsrates und die Identität der Kapitaleigner anzugeben. Sowohl im Sinne einer erzieherischen Maßnahme als auch im Hinblick auf die Gewährleistung einer rigorosen Gleichbehandlung muß die Kommission den nicht ausgewählten Bewerbern den Zugang zu den Vorgängen des Wettbewerbsverfahrens ermöglichen (vgl. 2.2.36 bis 2.2.38 und 2.2.60 bis 2.2.63).

Empfehlung 10

Die Anweisungsbefugten müssen verantwortlich sein, sie müssen sich verantwortlich fühlen und sie müssen in ihrer Verantwortung belassen werden. Ihre Funktion muß aufgewertet werden, vor allem dadurch, daß gewährleistet wird, daß sie über die erforderlichen Unabhängigkeitsgarantien und sogar bestimmte laufbahnmäßige Vorteile und über die erforderliche Ausbildung und alle nötigen Informationen verfügen. Die Inanspruchnahme ihrer disziplinarischen und finanziellen Verantwortung darf nicht nur eine rein theoretische Möglichkeit bleiben. Die Abkopplung des Beschlusses zur Durchführung einer Ausgabe von der Unterzeichnung des Mittelbindungsantrags schadet dem Geist der Verantwortlichkeit. Der Anweisungsbefugte und der Unterzeichner eines Vertrags (als einzigem Rechtsakt, durch den die Kommission gegenüber Dritten rechtlich gebunden wird, wogegen die Mittelbindung nur einen internen Beschluß darstellt) müßten daher stets identisch oder wenigstens fast identisch sein (vgl. 2.2.49 bis 2.2.59).

Empfehlung 11

Es muß ausgeschlossen sein, daß die Kommission oder ein vom Kollegium habilitiertes Kommissionsmitglied Anweisungsbefugte sein können (vgl. 2.2.58).

Empfehlung 12

Der Anweisungsbefugtenbeirat im Bereich Verträge muß ausgebaut werden. Dazu muß die von der Kommission kürzlich geschaffene zentrale Einheit für Verträge personell und EDVmäßig aufgestockt werden, um den Anweisungsbefugten von vornherein die nötige Unterstützung zur Anlage ihrer Vorgänge zu gewähren, die Ausführung der wichtigsten Verträge nachträglich zu verfolgen und daraus die erforderlichen Schlußfolgerungen zu ziehen, damit eine ständige Anpassung der Rechtsvorschriften ermöglicht wird. Zu diesem Zweck muß diese Einheit mit Hilfe des Vergabebeirats mit den wichtigsten und typischsten Vertragsprojekten vertraut gemacht werden. Ihre Vertreter müssen daher im Vergabebeirat vertreten sein und dort die wichtigste technische Komponente darstellen (vgl. 2.2.75 bis 2.2.77).

Empfehlung 13

Der Vergabebeirat, der zur Zeit zu einer quasi mechanischen Kontrolle der Anwendung der Rechtsvorschriften verdammt ist und einen ohnehin allzu schwerfälligen Prozeß weiter bremst, muß reformiert werden. Die Zahl der behandelten Vorgänge muß äußerst stark begrenzt werden. Ihre Auswahl muß unter der persönlichen Verantwortung des Vorsitzenden des Vergabebeirats erfolgen, der vom Sekretariat des Vergabebeirats in Zusammenarbeit mit der zentralen Einheit für Verträge unterstützt wird. Nicht ausgewählte Vorgänge müssen unverzüglich freigegeben werden, dagegen müssen einige Vorgänge aufgrund ihres exemplarischen Charakters einer intensiveren Prüfung unterzogen werden. Die Sitzungen des Vergabebeirats müssen auf hierarchisch hinreichend hoher Ebene erfolgen, die so angelegt sein muß, daß die ordentlichen Mitglieder des Vergabebeirats auch tatsächlich an den meisten Sitzungen teilnehmen. Die Zusammensetzung des Beirates muß paritätisch erfolgen, damit aus ihm ein Forum für einen Dialog zwischen funktionellen Generaldirektionen und operativen Generaldirektionen wird. Die Befassungsschwellen müssen mehr oder weniger je nach Art der Verträge beträchtlich angehoben werden (vgl. 2.2.78 bis 2.2.98).

Empfehlung 14

Die Kommission muß sich schließlich eine zentrale Kartei der Verträge und der Auftragnehmer zulegen. Falls eine solche Kartei nicht im Rahmen des SINCOM-Systems möglich ist, müssen die zentralen Dienststellen in Zusammenarbeit mit den Anweisungsbefugten die möglichen Alternativen prüfen (Ausbau der Datenbank des Vergabebeirats) (vgl. 2.2.64 bis 2.2.73).

Empfehlung 15

Die starke Zunahme und Diversifizierung der Verwaltungsaufgaben der Kommission, verbunden mit der Unmöglichkeit, diesen Aufgaben durch einen ungeregelten Anstieg der Zahl der Beamten gerecht zu werden, rechtfertigen eine Auslagerungspolitik. Dazu muß die Inanspruchnahme der Kräfte des Privatsektors nach Maßgabe der Beachtung der Erfordernisse der öffentlichen Hand erfolgen. Darüber hinaus schlägt der Ausschuß vor, daß die Möglichkeit von Exekutivagenturen unter der ausschließlichen Aufsicht der Kommission gründlich geprüft wird (vgl. Abschnitt 2.3.).

Kapitel 3

Die extreme Komplexität der Rechtsvorschriften macht den EAGFL-Abteilung Garantie betrugsanfällig und erschwert dessen Kontrolle beträchtlich. Die Ausgabenkontrolle in bezug auf den EAGFL-Abteilung Garantie bleibt trotz der schrittweisen Reduzierung des prozentualen Anteils des EAGFL-Abteilung Garantie am Gesamthaushalt der Gemeinschaft ein wichtiges aktuelles Thema. Auch empfindliche Bereiche wie etwa Ausfuhrerstattungen und direkte Einkommensbeihilfen sind Schlüsselbereiche, die die besondere Aufmerksamkeit der Kommission verdienen. Die jüngste Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission bzw. der Mitgliedstaaten für Zahlungen und Kontrollen könnten positive Auswirkungen

zeitigen, wenn sie korrekt weiterverfolgt werden. Der Rechnungsabschluß mit den Mitgliedstaaten ist der abschließende, umfassende Verwaltungsakt der Kommission bei der Ausübung ihrer Kontrolle über die Ausgaben, die die Mitgliedstaaten unter Verantwortung der Kommission tätigen. Die Ergebnisse der jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen des Rechnungshofs deuten darauf hin, daß sich die Wiedereinziehungsbeträge durch den Rechnungsabschluß erhöhen sollten.

Empfehlung 16

Alle Entscheidungen der Kommission sowohl als Verwaltung als auch als Kollegium im Bereich des EAGFL-Garantie müssen in voller Unabhängigkeit getroffen werden. Die Kommission muß gewährleisten, daß das Referat „Rechnungsabschluß“ unabhängig arbeiten kann, ohne unangemessenem externen oder internen Druck oder Einfluß ausgesetzt zu sein (3.12.3.-4.).

Empfehlung 17

Die Kommission sollte eine striktere Anwendung der Bestimmungen der Verordnungen Nr. 1287/95 und Nr. 1663/95 über die Akkreditierung von Zahlstellen und die Zertifizierung ihrer Bücher sicherstellen (3.9.8.-3.9.10.).

Empfehlung 18

Die Kommission sollte von ihrem Recht auf Vor-Ort-Kontrollen in den Mitgliedstaaten im Rahmen der Prüfung der Richtigkeit der Bücher sowie der Konformitätsprüfung umfassend Gebrauch machen; dabei sollte sie Beträge im Zusammenhang mit Verbuchungsfehlern und zugrundeliegenden unregelmäßigen Transaktionen von der Bescheinigung der Richtigkeit der Bücher ausnehmen (3.10.6.).

Empfehlung 19

Wenn systematische Schwächen aufgedeckt werden, sollte die Pauschalberichtigung für die Wiedereinziehungsbeträge höher angesetzt werden (3.8.6., 3.12.2.).

Empfehlung 20

Es besteht eine Marge zur Erhöhung der im Wege des Rechnungsabschlusses wiedereingezogenen Summen. Dazu müßten die Personalressourcen des Referats „Rechnungsabschluß“ weiter aufgestockt werden, um eine Ausdehnung der jährlichen Prüfungen sowie Kontrollen bis zur Ebene der Endempfänger zu ermöglichen. Das Ziel für die Wiedereinziehungsbeträge sollte in Abhängigkeit von der in den jährlichen Zuverlässigkeitsprüfungen des Rechnungshofs festgestellten Fehlerquote festgesetzt werden (3.12.2.).

Empfehlung 21

Die Kommission sollte ab dem Zeitpunkt der Auszahlung durch die Zahlstelle für Wiedereinziehungsbeträge, die einem Schlichtungsverfahren unterliegen, Zinsen verrechnen (3.11.1-3.11.5-6).

Empfehlung 22

Der Mindestbetrag für strittige Zahlungen, die der Schlichtungsstelle unterbreitet werden können, sollte erforderlichenfalls erhöht werden, indem er als Bruchteil des Durchschnittswerts der Transaktionen im jeweiligen Mitgliedstat ausgedrückt wird (3.11.3).

Empfehlung 23

Die Kommission sollte eine Verkürzung des Rechnungsabschlußverfahrens anstreben, indem sie die Zahl der Verfahrensschritte einschränkt; insbesondere sollten die Mitgliedstaaten nicht so viele verschiedene

Gelegenheiten haben, vorgeschlagene Wiedereinziehungen anzufechten, nachdem die Kommission ihre Feststellungen getätigt hat (3.10.9.).

Empfehlung 24

Die Kommission sollte sicherstellen, daß der Zyklus der im Zuge der Rechnungsabschlußprüfung durchgeführten Überprüfung der Markt- und Direktzahlungsregelungen so kurz ist, daß die Abdeckung aller wichtigen Bereiche gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 1663/95 in einem Zeitraum von 24 Monaten gewährleistet ist (3.10.7.).

Empfehlung 25

Im neuen System können sich Konformitätsprüfungsentscheidungen auf Transaktionen in verschiedenen Jahren beziehen. Die Kommission sollte daher gewährleisten, daß ihre Aufzeichnungen und Berichte im Interesse der Transparenz deutlich machen, welche Beträge im Zuge der Konformitätsprüfung der Zahlungen für jedes einzelne Jahr wiedereingezogen werden (3.10.5-8).

Empfehlung 26

Die Kommission sollte dem Bereich der nach Bestimmungsland differenzierten Ausfuhrerstattungen besondere Aufmerksamkeit schenken und sicherstellen, daß nach der Aufdeckung von Betrügereien Bürgschaften vollständig wiedereingezogen werden (3.13.2-5).

Empfehlung 27

Die Kommission sollte der Gewährleistung der korrekten Umsetzung und Anwendung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (IACS) Priorität einräumen (3.13.6-7).

Der Umfang der Strukturfonds bringt mit sich, daß die alltägliche Ausgabenkontrolle von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden muß. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten wurde zwar kürzlich in den Rechtsvorschriften geklärt, das heißt jedoch nicht, daß dabei das richtige Gleichgewicht gefunden wurde. Die Mitgliedstaaten tendieren aufgrund einer Reihe von Faktoren dazu, sich dieser Verantwortung zu entziehen. Die Kommission muß gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten gezwungen sind, effiziente Kontrollsysteme einzurichten.

Empfehlung 28

Die Kontrolle innerhalb der Kommission muß durch gestärkte interne Kontrolleinheiten in den Generaldirektionen ausgebaut werden. Dies ist notwendig, um zu vermeiden, daß die Kommission in bezug auf Angaben über die Durchführung und Unregelmäßigkeiten sowie auf die späteren Möglichkeiten, diese zu verfolgen, fast vollständig von den Mitgliedstaaten abhängig ist. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Vorschlägen in Kapitel 4 des vorliegenden Dokuments über die dezentralisierte Finanzkontrolle und moderne interne und professionelle Rechnungsprüfung (3.17.2-9).

Empfehlung 29

Die Kontrollen in den Mitgliedstaaten müssen sowohl hinsichtlich ihrer Zahl als auch ihrer Qualität verstärkt werden, mit anderen Worten, sie sollten über Kontrollen, die nur zu einer Beratung durch die Kommission und einem Meinungsaustausch führen, hinausgehen. Die Kontrollen sollten so angelegt sein, daß Unregelmäßigkeiten aufgedeckt und folglich Finanzkorrekturen vorgenommen werden. Sie sollten vor allem in Ländern und Regionen mit relativ schwachen Verwaltungsstrukturen durchgeführt werden. Dies bedeutet, daß die Kommission mehr Personal für Kontrollen in den Mitgliedstaaten abstellen muß. Dies bedeutet auch, daß die Kommission derartige Strukturen in allen Mitgliedstaaten stärker und effizienter kontrolliert (3.17.2-9).

Empfehlung 30

Die Zahl der an der Verwaltung der Strukturfonds beteiligten Verwaltungseinheiten sollte verringert, nicht erhöht werden. Zu diesem Zweck sollte die Direktion für den EAGFLGarantie in der GD 6 keine Funktion im Zusammenhang mit den Maßnahmen für die ländliche Entwicklung haben, sondern dieser Bereich sollte der Abteilung Ausrichtung überlassen werden. Der Ausschuß ist der Meinung, daß nur eine Generaldirektion für die neuen Ziele 1 und 2 zuständig sein sollte (3.21.1-2).

Empfehlung 31

Die Anwendung unterschiedlicher nationaler Vorschriften zur Feststellung der Zuschußfähigkeit von Projekten sollte, wenn sie überhaupt mit den Verträgen vereinbar ist, von der Kommission sorgfältig überwacht werden, um die Gleichbehandlung aller Unionsbürger in bezug auf Strukturfondsbeihilfen zu gewährleisten. Wenn die nationalen Vorschriften dies nicht gewährleisten können, sollte die Kommission ein oder mehrere zusätzliche Merkblätter zur Zuschußfähigkeit vorlegen, die als Leitlinien gelten können (3.18.5).

Empfehlung 32

Die Kommission sollte sich weigern, „over-declaration“ für die Kostenerstattung an die Mitgliedstaaten zu akzeptieren, und diese in Erwartung einer korrekten Vorlage zurückweisen (die Mitgliedstaaten geben in ihren Zahlungsanträgen höhere Beträge an, als für sie bereitgestellt wurden, wobei sie es der Kommission überlassen, aus diesem höheren Betrag die zuschußfähigen Ausgaben auszuwählen). Es liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, daß sie transparente und detaillierte Zahlungsanträge vorlegen, die alle Beteiligten zufriedenstellen, daß die betroffenen Ausgaben zuschußfähig sind und ihre Auswirkungen bewertet werden können (3.18.1-4).

Empfehlung 33

Die Mitgliedstaaten sollten die Kommission über alle Projektsubstitutionen und deren Wert informieren. Die Kommission sollte diese Informationen systematisch sammeln, um einen Überblick über die Integrität und Kohärenz der Programme zu erhalten. Die Mitgliedstaaten sollten einen Vergleich zwischen dem ursprünglichen Vorschlag ohne Substitutionen und dem letztendlichen Ergebnis mit Substitutionen ausarbeiten. Dies würde ein Einschreiten der Kommission ermöglichen, um bestimmte Fälle der Wiederverwendung zu beurteilen und zu gewährleisten, daß sie unrechtmäßig aus dem Gemeinschaftshaushalt gezahlte Beträge wiedereinziehen kann (3.18.1-4).

Empfehlung 34

Im Fall, daß die in Absatz 3.24.1. und 3.24.6. genannten Reformen nicht durchgeführt werden, sollte die Kommission die Initiative ergreifen, indem sie einen eigenen Legislativvorschlag ausarbeitet.

Kapitel 4

Das Vorhandensein eines Verfahrens, wonach sämtliche Transaktionen der ausdrücklichen vorherigen Genehmigung durch einen separaten Finanzkontrolldienst bedürfen, hat wesentlich dazu beigetragen, daß sich Führungskräfte in der Kommission weniger verantwortlich für die Operationen gefühlt haben, die sie genehmigen, während gleichzeitig nichts oder wenig getan wurde, ernsthafte Unregelmäßigkeiten der Art zu vermeiden, die im ersten Bericht des Ausschusses analysiert werden. Zudem gibt die Kombination dieser Funktion mit einer (schwachen) internen Revisionsfunktion innerhalb einer Generaldirektion Anlaß zu potentiellen Interessenkonflikten seitens des Finanzkontrolleurs. Daher sind ernsthafte Überlegungen über die interne Kontrolle und die Innenrevision erforderlich.

Empfehlung 35

Es sollte eine professionelle und unabhängige Dienststelle Innenrevision eingerichtet werden, deren Kompetenzen und Aktivitäten auf den einschlägigen internationalen Standards (Institute of Internal Auditors) fußen, und die dem Präsidenten der Kommission unmittelbar unterstellt ist. Die zentralisierte Vorrevisionsfunktion in der GD XX sollte abgeschafft werden und die interne Kontrolle - als integrierter Bestandteil der generellen Verantwortung – dezentralisiert und an die Generaldirektionen abgegeben werden. Eine der wichtigsten Aufgaben des geplanten internen Revisionsdienstes sollte die Prüfung der Effizienz und des Nutzens dieser denzentralisierten Kontrollsysteme sein (siehe 4.18.16 weiter unter) (4.7.1-2, 4.9. 8, 4.13.3.7)

Empfehlung 36

Die einzelnen Stufen des Delegierens (Delegationsketten) sollten klar und deutlich sein: jede untergeordnete Führungskraft ist für die interne Kontrolle in seinem/ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Der Generaldirektor und die Leiter der unabhängigen Dienststellen übernehmen die (globale) Verantwortung für sämtliche operationellen Angelegenheiten in der Generaldirektion bzw. der Dienststellen, einschließlich der internen Kontrolle. Die Delegationskette beginnt auf der Ebene der Kommission in der Person eines Kommissionsmitglieds. Er bzw. sie ist damit letztendlich als Mitglied des Kollegiums für alle finanziellen Angelegenheiten, einschließlich der Finanzkontrolle, sowie in politischer Hinsicht verantwortlich (4.9.5-9)

Empfehlung 37

Jede Generaldirektion sollte über zwei grundlegende Voraussetzungen für eine effiziente Haushaltsführung verfügen: (i) eine spezialisierte interne Kontrollfunktion, die unter der Verantwortung eines hochrangigen Beamten ausgeübt wird, der dem Generaldirektor direkt unterstellt ist; (ii) eine Rechnungsführungsfunktion, die unter der Verantwortung eines delegierten Rechnungsführers ausgeübt wird. Dieser würde unter der funktionellen Aufsicht des Rechnungsführers der Kommission tätig sein, wäre jedoch für die Rechnungsführung und die Betreuung der finanziellen Transaktionen ausschließlich der betreffenden Generaldirektion verantwortlich.

Empfehlung 38

Jede Generaldirektion sollte ihre eigenen jährlichen Finanzberichte und Bilanzen erstellen, die vom internen Revisor der Kommission geprüft werden, und sowohl finanzielle Informationen als auch einen umfassenderen Überblick über die Tätigkeiten der Generaldirektion enthalten. Diese Berichte sollten zunächst von der Kommission geprüft werden, die sie dann den zuständigen Institutionen als Teil des Verfahrens der Entlastung unterbreitet (4.9.13-17)

Empfehlung 39

Der Innenrevisionsdienst sollte unter der Verantwortlichkeit und der Weisungsbefugnis des Präsidenten der Kommission agieren, unabhängig von jeder anderen Dienststelle der Kommission. Er sollte insbesondere ein diagnostisches Instrument in den Händen des Präsidenten sein, das ihn/sie in die Lage versetzt, die strukturellen und organisatorischen Mängel in der Kommission festzustellen. Die Kompetenzen, Ziele, Befugnisse sowie der Status dieser Dienststelle sollten in einem grundlegenden Dokument ("Charta") verankert werden. Das Arbeitsprogramm des internen Revisionsdienstes sollte eine regelmäßige Erfassung sämtlicher Tätigkeiten der Kommission gewährleisten. Es sollte jedoch einen Spielraum für zusätzliche ad hoc-Prüfungsaufgaben lassen, die auf Antrag des Präsidenten und/oder im Hinblick auf den jeweiligen Bedarf durchgeführt werden (4.13.3, 7, 9).

Empfehlung 40

Der Leiter des Internen Revisionsdienstes sollte ein hochqualifiziertes und erfahrenes Mitglied des Berufsstandes der Revisoren sein, der speziell für diese Aufgabe eingestellt wurde. Er/sie sollte einem Generaldirektor gleichgestellt werden. Der Leiter des internen Revisionsdienstes wäre zwar direkt

dem Präsidenten unterstellt, sollte jedoch eine vollständige Unabhängigkeit im Hinblick auf die Durchführung der Prüfungen, die Wahrung der beruflichen Standards, die Inhalte der Berichte, usw. genießen (4.13.8.).

Empfehlung 41

Das interne kontradiktorische Verfahren zwischen dem Internen Revisionsdienst und den geprüften Stellen sollte mindestens einen Monat dauern; anschließend sollte die Veröffentlichung des Prüfungsberichts nach der Ermessensbefugnis des Leiters des internen Revisionsdienstes stattfinden (4.13.11-12).

Empfehlung 42

Der Präsident der Kommission sollte der Kommission jedes Jahr einen Jahresbericht des Internen Revisionsdienstes vorlegen, in dem die Tätigkeiten dieses Dienstes, die wesentlichen Feststellungen und die infolgedessen vom Präsidenten getroffen bzw. zu treffenden Maßnahmen dargelegt werden. Dieser Bericht sollte veröffentlicht werden (4.13.13-14).

Empfehlung 43

Alle Prüfungsberichte des Internen Revisionsdienstes sollten dem Rechnungshof übermittelt werden. Zusätzlich sollte alle von der Dienststelle eingeholten Daten, alle vorbereitenden Arbeiten und Prüfungsfeststellungen dem Rechnungshof zur Verfügung stehen und von ausreichender professioneller Qualität sein, damit der Rechnungshof diese verwenden kann (4.13.15).

Empfehlung 44

Die derzeitige Generalinspektion der Dienststellen (IGS) sollte in den neuen Internen Revisionsdienst übernommen werden.

Empfehlung 45

Innerhalb der GD XVIIII sollte ein zentrales spezialisiertes Referat, verantwortlich für die Ausarbeitung und die Überwachung der Finanzverfahren und der internen Kontrollmechanismen geschaffen werden. Dieses Organ sollte bei einzelnen Transaktionen keine Rolle spielen (obwohl es in schwierigen Fällen Rat anbieten könnte), es sollte jedoch auf der gesamten Kommissionsebene gültige Verfahren und grundsätzliche Regeln für die Haushaltsführung aufstellen und ihre Anwendung überwachen (4.9.1-3).

Empfehlung 46

Alle Teilnehmer am Finanzprozeß sollten eine obligatorische und regelmäßige Schulung über die Vorschriften und Techniken für die Haushaltsführung als Voraussetzung erhalten, daß ihnen eine solche Arbeit zugeteilt wird (4.9.1-2, 4, 11).

Empfehlung 47

Die formellen Aspekte von finanziellen Transaktionen sollten vom delegierten Rechnungsführer überprüft werden. Sämtliche Einwände sollten an den Anweisungsbefugten zurücküberwiesen werden, der in eigener Verantwortung entscheidet, ob er sich über den Einwand hinwegsetzen und die Operation ausführen will. (4.9.12).

Empfehlung 48

Es sollte ein neues und spezifisches Verwaltungsverfahren eingeführt werden, in Übereinstimmung mit (dem geänderten) Titel V der Haushaltsordnung, der eigens erstellt wurde, um die individuelle Verantwortung und/oder Haftbarkeit der Anweisungsbefugten im Hinblick auf die finanziellen

Fehler und Unregelmäßigkeiten festzustellen. Zu diesem Zweck würde ein neuer Ausschuß für finanzielle Unregelmäßigkeiten auf der Grundlage von Berichten des internen Revisors der Kommission beraten. Disziplinarische oder andere Maßnahmen könnten ggf. anschließend getroffen werden (4.9.18-28).

Empfehlung 49

Im Lichte der vorhergehenden Empfehlungen gibt es keinen Grund mehr, daß die derzeitige GD XX weiter bestehen bleibt. Die für Prüfungstätigkeiten qualifizierten Mitarbeiter der GD XX sollten im Rahmen des neuen Internen Revisionsdienstes umbesetzt werden, während andere Mitarbeiter je nach Bedarf in andere Dienststellen der Kommission versetzt werden, insbesondere die Dienststellen, für die Erfahrung in Finanzverfahren erforderlich ist (4.15.1-2).

Empfehlung 50

Der Rechnungshof sollte bemüht sein, von der Kommission eine konstruktivere Reaktion auf seine Prüfungsanmerkungen zu erhalten, in dem er sich stärker auf abteilungsbezogene Prüfungen konzentriert und seine Anmerkungen analytischer darlegt und einen Überblick über die Lage vermittelt und die Verwaltungsbedürfnisse der Kommission stärker berücksichtigt (4.16.4).

Empfehlung 51

Es wäre sinnvoll, wenn der Rechnungshof in der Lage wäre, in seiner Zuverlässigkeitserklärung ("DAS") genauer anzugeben, welche Sektoren, Systeme und Verfahren, und, im Falle einer gemeinsamen Verwaltung, welche Mitgliedstaaten hauptsächlich von Fehlern betroffen sind, sowie die Art der jeweiligen Fehler (4.16.5).

Empfehlung 52

Die Dauer des kontradiktorischen Verfahrens zwischen dem Rechnungshof und der Kommission (und anderen geprüften Stellen) sollte erheblich verkürzt werden. Der Prozeß sollte nicht den Charakter einer Verhandlung über die Schwere der Vorwürfe oder anderer Aspekte der Anmerkungen des Rechnungshofes annehmen, sondern lediglich bemüht sein, die Fakten festzustellen. Der grundlegende Zweck der Prüfungen des Rechnungshofs sollte die Festlegung der erforderlichen Maßnahmen in der Kommission sein, um die vom Rat angesprochenen Probleme anzugehen (4.16.7).

Kapitel 5

Der Ausschuß gelangt zu dem Schluß, daß der rechtliche Rahmen, wie er derzeit zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften besteht, noch inkohärent und lückenhaft ist, was vor allem daran liegt, daß die Kommission (d.h. die UCLAF bzw. das OLAF) nur administrative rechtliche Befugnisse und Zuständigkeiten besitzt, die jedoch im Bereich des Strafrechts entscheidende Auswirkungen haben. Der bestehende rechtliche Rahmen ((i) verkennt also den wahren Charakter der UCLAF bzw. des OLAF bzw. trägt ihm nicht Rechnung, (ii) läßt die Rechtsinstrumente für die Ermittlung, Verfolgung und Strafvollstreckung bei Betrugsdelikten unwirksam bleiben und (iii) bietet keine ausreichenden Garantien für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten.

Empfehlung 53

Insbesondere muß die Unabhängigkeit des OLAF gegenüber der Kommission ein *entscheidender* Grundsatz sein und bleiben, wenn die Organisation die ihr zugedachte Rolle, die hauptsächlich in der Durchführung strafrechtliche Ermittlungen besteht, fair und effizient wahrnehmen soll (5.11.4-8).

Empfehlung 54

Das OLAF muß sich die Achtung und damit die uneingeschränkte Bereitschaft zur Zusammenarbeit der Institutionen und des Personals der EU wie auch der Ermittlungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten verdienen, indem es sicherstellt, daß seine Ermittlungen unabhängig, streng und objektiv sind, daß Verfahrensvorschriften eingehalten werden, daß eine zügige Durchführung gewährleistet ist und daß konstruktive Ergebnisse erzielt werden (5.9.4-7).

Empfehlung 55

Die Tätigkeit des OLAF muß von einer richterlichen Instanz überwacht werden, um die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen und den Schutz der Grundrechte der von den Ermittlungen direkt oder indirekt betroffenen Personen zu gewährleisten. Der für das OLAF bestehende Überwachungsausschuß kann, obwohl er eine nützliche Übergangsfunktion erfüllt, in dieser Hinsicht nicht als geeignet betrachtet werden, und sollte durch eine eigens für diesen Zweck geschaffene neue Kammer des Gerichts erster Instanz ersetzt werden (und darüber hinaus, für die Berufung, durch eine Kammer des Gerichtshofs). (5-12.5-5.12.9).

Empfehlung 56

Im Zusammenhang mit seiner Rolle als zentrale Einrichtung zur Sammlung und Bearbeitung strafrechtlich relevanter Informationen muß das OLAF Anstrengungen unternehmen, um die (insbesondere vom Rechnungshof festgestellten) Versäumnisse der UCLAF bei der Nutzung der Informationstechnologie zu überwinden. Unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen des gemeinschaftlichen und nationalen Rechts sollte es sich ferner bemühen, die potentiellen Synergien mit den zuständigen nationalen Behörden und mit Europol in diesem Bereich optimal zu entwickeln (5.9.5, 5.1.10).

Empfehlung 57

Das OLAF muß über eine angemessene ausreichende personelle Ausstattung verfügen, um seine Arbeitslast zumindest so effizient bewältigen zu können wie ein entsprechender Dienst in den Mitgliedstaaten. Es sollte auch dafür sorgen, daß bestimmte Lücken in der personellen Besetzung der UCLAF ausgeglichen werden, indem es neben dem Stamm von Ermittlungsbeamten Fachleute für folgende Bereiche einstellt (a) Rechnungsprüfung, insbesondere „forensische Rechnungsprüfung“ (b) Informationstechnologie, (c) strafrechtliche Verfolgung und (d) Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten. Das gesamte Personal sollte darüber hinaus streng nach dem Kriterium seiner Eignung für die Belange des OLAF ausgewählt werden, was eine automatische Übernahme von Personal der UCLAF in die neue Organisation ausschließen sollte (5.11.9-13).

Empfehlung 58

Zur Vorbereitung auf die Einführung des nachfolgend beschriebenen neuen rechtlichen Rahmens sollten die Mitglieder (i) das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ratifizieren (ii) weiter an einheitlichen Definitionen einschlägiger Straftaten und Verfahren arbeiten und (iii) im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention formell gemeinsame Normen für strafrechtliche Ermittlungen vereinbaren (5.13.2).

Empfehlung 59

Ausgehend von den genannten Prinzipien und in Übereinstimmung mit dem in diesem Bericht erläuterten Vorschlag (5.13) empfiehlt der Ausschuß die Einführung eines neuen rechtlichen Rahmens für die Verfolgung und Ahndung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in drei Phasen, die wie folgt zusammengefaßt werden können:

- *Erste Phase*: Ernennung einer unabhängigen *Europäischen Staatsanwältin bzw. eines unabhängigen europäischen Staatsanwalts* (EuStA). Der/dem *EuStA* obliegt die uneingeschränkte Zuständigkeit (d.h. ohne Einschränkung aufgrund der Immunität von Beamten oder der Vertraulichkeit) für rechtswidrige

Handlungen, die von Mitgliedern und Beamten der Institutionen und Organe der EU begangen werden; sie/er arbeitet eng mit der Direktion des OLAF zusammen und bereitet gegebenenfalls die Strafverfahren vor. Die Strafsachen werden an das zuständige nationale Gericht überwiesen. Die Rechtmäßigkeit der Untersuchungen des OLAF und der Entscheidungen der /des *EuStA* wird von einer eigens einzurichtenden Kammer des Gerichts erster Instanz überwacht (5.13.4).

- *Zweite Phase*: Einrichtung einer nationalen *Strafverfolgungsbehörde für EUStrafsachen in jedem Mitgliedstaat mit Zuständigkeit für das gesamte Territorium.* Diese Behörde wird innerhalb jeder nationalen Strafverfolgungsbehörde eingerichtet und befaßt sich speziell mit Strafsachen, die ganz oder teilweise die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften betreffen. Diese *Strafverfolgungsbehörden* werden in Übereinstimmung mit den nationalen Strafverfahren durch Einschaltung der nationalen Polizeidienste und vor den nationalen Strafgerichten tätig. Die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit dieser Behörden wird in jedem Mitgliedstaat von einem einzigen Gericht, nämlich dem Gericht, bei dem sie eingerichtet wurde, überwacht (5.13.5,7).

Die/der *EuStA* erhält vom OLAF alle Informationen, die Anlaß zur Einleitung von Strafverfahren geben können, und ist zuständig für ihre Übermittlung, mit geeigneten Empfehlungen an die zuständige *Strafverfolgungsbehörde* für EU-Strafsachen. Die/der *EuStA* wird darüber hinaus als Vermittler(in) zwischen den *Strafverfolgungsbehörden* der Mitgliedstaaten tätig und berät sie insbesondere in möglichen Zuständigkeitsstreitigkeiten bei Strafsachen, bei denen mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist, und gibt Empfehlungen für die Lösung solcher Konflikte ab. Der/die *EuStA* erstattet den Institutionen der EU alljährlich Bericht über seine/ihre Tätigkeit und über die von den *Strafverfolgungsbehörden* der Mitgliedstaaten auf der Grundlage seiner bzw. ihrer Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen (5.13.6).

- *Dritte Phase*: Schaffung einer *gemeinsamen und unteilbaren Europäischen Strafverfolgungsbehörde* (ESB), die aus der *Europäischen Staatsanwaltschaft* und den *Strafverfolgungsbehörden für EU-Strafsachen* hervorgeht, mit abgeordneten Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten, deren Zuständigkeit sich auf alle Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften erstreckt. Die *ESB* wird über das OLAF und die nationalen Ermittlungsdienste tätig. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU wird in dieser Phase der Reform der einheitliche „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geschaffen, der im Vertrag vorgesehen ist (Artikel 29 EUV) (5.13.7).

Empfehlung 60

Mit der Vorbereitung auf die Einführung dieses neuen rechtlichen Rahmens in drei Phasen sollte unverzüglich begonnen werden. Für die einzelnen Phasen der Reform sollte der folgende Zeitplan zugrundegelegt werden:

Erste Phase: binnen eines Jahres
Zweite Phase: sobald wie möglich nach Abschluß der ersten Phase
Dritte Phase: im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz oder einer wenig später einzuberufenden *Ad-hoc*-Regierungskonferenz zu vereinbaren (5.13.9-10).

Kapitel 6

In der Personalpolitik sind Reformen erforderlich. Eine Änderung der Praktiken und Verfahren ist die Voraussetzung, um ein wirksames Vorgehen der Kommission sicherzustellen und ihre traditionelle Rolle als Motor des europäischen Aufbaus zu erhalten. Es geht nicht eigentlich darum, daß eine grundlegende Änderung des derzeitigen statutsmäßigen Systems erforderlich wäre, sondern um eine korrekte Anwendung der Bestimmungen und Grundsätze.

Die Kommission müßte den Grundsatz der Bewertung der Verdienste streng anwenden. So verbessert sich die Qualität der Organisation insgesamt, eine positive Atmosphäre setzt sich auf allen Ebenen der Hierarchie durch und hat beispielgebende Wirkung.

In diesem Sinne sollte die Kommission eine wirksame Politik der Laufbahngestaltung einführen, um den Einsatz und den Ehrgeiz des Personals zu stimulieren und die Gefahren einer Verknöcherung zu vermeiden.

Empfehlung 61

Gut funktionierende soziale und gewerkschaftliche Beziehungen innerhalb der Kommission sind von wesentlicher Bedeutung. Die Verwaltung muß die Rolle der Gewerkschaften anerkennen, doch müssen diese ihrerseits jeder Versuchung aus dem Weg gehen, eine Art Gegenhierarchie darstellen zu wollen, und sie müssen sich auf die wesentliche Verantwortung konzentrieren, die sie für das Gelingen des Prozesses der Änderung und Modernisierung des europäischen öffentlichen Dienstes tragen (6.2.34-38).

Empfehlung 62

Das Gewicht der Ausgewogenheit zwischen den Nationen innerhalb der Kommission müßte verringert werden. Zu diesem Zweck wären erforderlich: Förderung einer beruflichen Fortbildung, die auf eine Stärkung des „europäischen" Charakters des öffentlichen Dienstes in den Institutionen abzielt, Förderung einer echten „Multinationalisierung" der Kabinette, Überprüfung der Zahl und der Aufteilung der Aufgaben auf die Generaldirektionen entsprechend den tatsächlichen Erfordernissen und nicht mit Rückblick auf nationale Ausgewogenheit, stärkere Flexibilisierung der „nationalen Quoten", Sicherstellung eines häufigeren Stellenwechsels des Personals (6.2.18-33).

Empfehlung 63

Die Fortbildungs- und Umschulungspolitik müßte konzipiert werden als ein Prozeß, der bereits in der Probezeit einsetzt und sich ständig und verbindlich während der gesamten Laufbahn des Beamten weiterentwickelt. Die Kommission müßte mehr Mittel für Fortbildungsmaßnahmen einsetzen (6.3.6-14).

Empfehlung 64

Die Mobilität müßte ausnahmslos gefördert werden und nach Überschreiten einer bestimmten Zeit müßte ein Wechsel des Aufgabengebiets zwingend erfolgen. Dies setzt voraus, daß die vielseitige Einsetzbarkeit als Verdienst gewürdigt und bei Beförderungen berücksichtigt wird. Außerdem müßte die Mobilität eine *zwingende Voraussetzung* für den Zugang zu leitenden Funktionen oder Funktionen der Personalführung sein (6.3.5-18).

Empfehlung 65

Die Stärkung des Verantwortungsbewußtseins des Personals setzt voraus, daß die Aufgaben jedes Einzelnen klar umschrieben werden und daß die von jedem Beamten gemachten Anstrengungen und erzielten Resultate zur Bewältigung einer Aufgabe, die ihm übertragen wurde, gewürdigt, gefördert und honoriert werden (6.3.19-22).

Empfehlung 66

Die Dezentralisierung spielt eine wichtige Rolle zur Stärkung des Verantwortungsbewußtseins. Doch setzt sie voraus, daß die zu erledigenden Aufgaben klar umrissen und sinnvoll sind. Die Praxis, Stellen zu schaffen oder zu erhalten, denen keine echte Verantwortung (und ein angemessener Arbeitsumfang) entsprechen, ist nicht nur der Rationalität und der Effizienz abträglich, sondern steht auch im Widerspruch zum Grundsatz der Stärkung des Verantwortungsbewußtseins. Dezentralisierung darf nicht gleichbedeutend mit Konfusion werden. Der Prozeß der Dezentralisierung muß mit einer Stärkung der Planung und der internen Koordinierung einhergehen, und es muß eine echte Führungsautorität ausgeübt werden (6.3.23-25).

Empfehlung 67

Für die „sonstigen Bediensteten" der Kommission und insbesondere die Bediensteten auf Zeit muß die Praxis der „zeitlichen Begrenzung ad infinitum" beseitigt werden. Die Bediensteten auf Zeit müßten auf Planstellen eingesetzt werden, wobei sie gemäß dem Statut verpflichtet sind, nach einer Höchstzeit von drei Jahren auszuscheiden. Parallel dazu müßte die Zahl der Stellen für Bedienstete auf Zeit allmählich verkleinert werden (6.4.22-27).

Empfehlung 68

Der Einsatz von Personal von außerhalb sollte reduziert werden, so daß die Abhängigkeit der Institution von Fremdpersonal immer geringer wird und der Einsatz von Fremdpersonal wieder zur Ausnahme wird, und die für dieses Personal geltenden Bedingungen und Einsatzmodalitäten müssen besser geregelt werden (6.4.28-41).

Empfehlung 69

Das System der allgemeinen Auswahlverfahren für die Einstellung von Personal der Kommission müßte gründlich überarbeitet werden, da die Zahl der Bewerber sich mit der Zeit beträchtlich erhöht hat und die angewandten Verfahren sich als ungeeignet erwiesen haben. Möglich wäre die Durchführung dezentraler Prüfungen zur Vorauswahl in den einzelnen Mitgliedstaaten, vermehrte Durchführung von stärker fachlich bezogenen Auswahlverfahren mit klareren Stellenbeschreibungen und die Veranstaltung von Auswahlverfahren nach Sprachen.

Um die undurchschaubaren Vorgänge zwischen der Erstellung der Reservelisten und der Einstellung zu vermeiden, müßten die Listen der Bewerber veröffentlicht werden, die das Auswahlverfahren bestanden haben, und zwar in der Reihenfolge der Punktzahl, die sie beim Auswahlverfahren erzielt haben. Jede Nichteinhaltung dieser Reihenfolge bei der Einstellung muß gebührend begründet und bekanntgemacht werden.

Die internen Auswahlverfahren, die der Verbeamtung von Bediensteten auf Zeit dienen, sollten abgeschafft werden. Die internen Auswahlverfahren für den Übergang von einer Laufbahngruppe in eine andere sind jedoch beizubehalten (6.5.4-25).

Empfehlung 70

Eine Reform des Beurteilungs- und Beförderungssystems ist erforderlich, um die Auswahlmöglichkeiten zu erhöhen und die Glaubwürdigkeit der Regelung für die Laufbahnentwicklung wiederherzustellen. Zu diesem Zweck sollten die Auswertungskultur gestärkt, die Form der Beurteilungsberichte überprüft und ihre Gestaltung vereinfacht, gezieltere und einheitlichere Beurteilungskriterien aufgestellt, differenziertere Notengebung und ausführlichere und besser begründete Kommentare empfohlen und aktivere und eigenverantwortliche Beteiligung der betroffenen Beamten gefördert werden.

Es könnte sogar an ein System von internen Auswahlverfahren für eine beschränkte Zahl von Stellen gedacht werden, namentlich für Stellen mit hoher Entscheidungsverantwortung, bei denen die Besetzung nach einem flexiblen Verfahren entschieden wird und mithin die Gefahr von Günstlingswirtschaft besteht. Ein solches Auswahlverfahren auf Grund von Befähigungsnachweisen und Prüfungen, mit dem ein externer

Prüfungsausschuß betraut wird, bzw. bei dem eine Person von außerhalb den Vorsitz des Prüfungsausschusses führt, könnte es den strebsamsten und motiviertesten Beamten ermöglichen, ihr Glück auf einem anderen Weg als dem der statutsgemäßen Beförderung zu versuchen (6.5.28-42).

Empfehlung 71

Es hat sich im Laufe der Jahre erwiesen, daß bei den Ernennungen der hohen Beamten (A1 und A2) schwerwiegende Fehlentscheidungen vorkommen. Daher müssen Regeln oder zumindest ein Verhaltenskodex für ihre Einstellung aufgestellt werden. Was das Gleichgewicht zwischen den Nationalitäten anbelangt, könnte insbesondere an eine größere Flexibilität der „Quoten", an eine zeitliche Befristung der Stellenbesetzung, ein Verbot, einen Nachfolger derselben Nationalität zu benennen, gedacht werden. Was die Einstellungsmodalitäten anbelangt, so müssen auch innerhalb dieses Quotensystems strengere Auswahlkriterien und transparentere Verfahren eingeführt werden.

Obwohl spätere Verbesserungen, was das anzuwendende Verfahren und die Auswahlkriterien und -modalitäten anbelangt, erforderlich sein werden, vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß die von der neuen Kommission beabsichtigten Reformen in die richtige Richtung gehen (6.5.43-58).

Empfehlung 72

Für die Frage der unzulänglichen fachlichen Leistungen muß eine klarere und präzisere Regelung im Statut geschaffen werden. Es müßte ein eigenes, vom Verfahren wegen Disziplinarvergehen getrenntes Verfahren geschaffen werden (6.5.61-66).

Empfehlung 73

Die Praxis im Bereich disziplinarischer Haftung müßte geändert werden. Es hat sich gezeigt, daß schwerwiegende Mängel, was Wirksamkeit und Geschwindigkeit anbelangt, auftreten, was nachteilige Folgen für den europäischen öffentlichen Dienst und sein Image mit sich bringt.

Insbesondere

-sollten die Regeln der formellen Bedingungen und der Verfahrensmodalitäten sowie der Schutz der Rechte des Einzelnen präzisiert werden;

-sollte die Zusammensetzung des Disziplinarrates viel beständiger und weniger kommissionsintern (was insbesondere für den Vorsitzenden gilt) sein. Ein interinstitutioneller Disziplinarrat könnte ins Auge gefaßt werden. Auch sollte der Gedanke einer Verlagerung nach außen des Teils des Verfahrens, der jetzt vor dem Disziplinarrat stattfindet, auch geprüft werden, namentlich was die hohen Posten anbelangt;

-sollte die Beteiligung eines Vertreters der Anstellungsbehörde an den Arbeiten des Disziplinarrats sichergestellt werden, zumindest in all jenen Phasen des Verfahrens, bei denen der Beamte selbst oder sein Berater anwesend sind;

sollten Listen mit Disziplinarstrafen mit relativ fester Entsprechung zwischen den Verfehlungen und den Strafen aufgestellt werden, um zu vermeiden, daß für gleiche Verfehlungen sehr verschiedene Strafen verhängt werden (6.6.11-34).

Kapitel 7

Nach Ansicht des Ausschusses sind die von der Kommission ausgearbeiteten Verhaltenskodizes noch unzulänglich und nicht durch die erforderliche rechtliche Grundlage untermauert. Die Aufteilung der

Zuständigkeiten und die Delegationskette zwischen der Kommission, den einzelnen Kommissionsmitgliedern und den Dienststellen sind verschwommen definiert und werden von den Beteiligten mißverstanden. Schließlich sind die Konzepte der politischen Verantwortung und der Rechenschaftspflicht unklar, und die Mechanismen für ihre praktische Umsetzung sind unangemessen.

Empfehlung 74

Der Verhaltenskodex für die Mitglieder der Kommission sollte das Konzept der kollektiven Verantwortung dahingehend neu definieren, daß sie nicht nur das Verbot umfaßt, vom Kollegium getroffene Entscheidungen in Frage zu stellen, sondern auch das Recht und die Pflicht jedes einzelnen Kommissionsmitglieds, sich über die Tätigkeiten aller anderen Mitglieder umfassend zu informieren und in diesem Zusammenhang gegebenenfalls Schritte zu unternehmen, beispielsweise indem freie, offene Aussprachen mit den anderen Kommissionsmitgliedern sowohl innerhalb als auch außerhalb des Kollegiums stattfinden (7.5.1-4, 7.10.1-2).

Empfehlung 75

Die Kabinette der Kommissionsmitglieder sollten auf höchsten sechs Beamte der Laufbahngruppe A begrenzt werden. Das Mitglied der Kommission muß gewährleisten, daß sein Kabinett multinational besetzt wird. Ferner sind Vorschriften einzuführen, die eine ungebührliche vorteilhafte Behandlung von Mitgliedern von Kabinetten nach Ablauf ihrer Amtszeit ausschließen (7.5.7-8).

Empfehlung 76

Es sind klare Vorschriften hinsichtlich der anwendbaren Kriterien für eine Anstellung im Kabinett eines Mitglieds der Kommission festzulegen, insbesondere um Günstlingswirtschaft aufgrund persönlicher Beziehungen zu verhindern. Volle Transparenz in bezug auf die persönliche Beziehung zwischen einem Kommissionsmitglied und den Mitgliedern seines Kabinetts muß gewährleistet sein (7.5.9-10).

Empfehlung 77

Kommissionsmitglieder, die ungebührlichen Einfluß geltend machen, um Personen ihrer Staatsangehörigkeit zu begünstigen oder weitere nationale Interessen in einem Bereich in ihrer Zuständigkeit zu fördern, begehen einen schweren Verstoß gegen ihre Unabhängigkeitspflicht und sollten entsprechend bestraft werden (7.5.9-10).

Empfehlung 78

Die Kommissionsmitglieder müssen ihre Pflichten in voller politischer Unabhängigkeit erfüllen. Es sollte ihnen nicht gestattet sein, während ihrer Amtszeit eine Funktion in einer politischen Vereinigung auszuüben (7.5.11-12).

Empfehlung 79

Es obliegt der Kommission, klare interne Leitlinien – die veröffentlicht werden müssen – festzulegen, um ein Höchstmaß an Offenheit und Transparenz zu gewährleisten, und zwar in bezug auf Handlungen und Beschlüsse der Kommission, nachdem diese Beschlüsse gefaßt sind, sowie auf die Verfahren, die zu diesen Beschlüssen geführt haben (7.6.3-7).

Empfehlung 80

Das Statut sollte das Recht und die Pflicht der Beamten, mutmaßliche kriminelle Handlungen und anderes Fehlverhalten den zuständigen Stellen außerhalb der Kommission bekannt zu geben, festschreiben, und die dazu erforderlichen Mechanismen müssen eingerichtet werden. Ferner sollte das Statut interne Informanten, die ihrer diesbezüglichen Verpflichtung nachkommen, vor ungebührlichen negativen Auswirkungen ihres

Handels schützen (7.6.8-11).

Empfehlung 81

Ein unabhängiger ständiger „Ausschuß für Normen im öffentlichen Leben“, der die Ethik und die Verhaltenskodizes der europäischen Institutionen festlegt, ihre Einhaltung überwacht und erforderlichenfalls Stellung nimmt, sollte durch eine interinstitutionelle Vereinbarung eingerichtet werden. Diesem Ausschuß für Normen sollte auch die Annahme der von den einzelnen Institutionen erstellten spezifischen Verhaltenskodizes obliegen (7.7.1-5).

Empfehlung 82

Alle Bediensteten der Kommission sollten im Rahmen der beruflichen Fortbildung Seminare besuchen, die der Sensibilisierung für ethische Fragen dienen und in denen sowohl in persönlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf das Management Anleitungen vermittelt werden, wie in praktischen Situation vorzugehen ist, wenn sich Probleme ergeben (7.7.6-9).

Empfehlung 83

Im Verhaltenskodex für Mitglieder der Kommission und ihre Dienststellen ist festzulegen, daß jedes Kommissionsmitglied sowohl für die politische Ausarbeitung als auch für die Umsetzung der Maßnahmen durch seine Dienststellen verantwortlich ist. Daher muß jedes Mitglied der Kommission von der Kommission als Ganzem für die Maßnahmen seiner Dienstelle(n) verantwortlich gemacht werden können und gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig sein. Die Beamten der Dienststellen sind gegenüber ihrem Generaldirektor verantwortlich, der wiederum gegenüber dem zuständigen Kommissionsmitglied rechenschaftspflichtig ist (7.9.1-9).

Empfehlung 84

Der Generalsekretär sollte als wichtigste Schnittstelle zwischen der politischen und der administrativen Ebene der Kommission angesehen werden. Er sollte insbesondere gewährleisten, daß Beschlüsse der Kommission von der Verwaltung effizient weiterverfolgt werden (7.11.1).

Empfehlung 85

Die Mitglieder von Kabinetten sollten nicht befugt sein, im Namen ihres Kommissionsmitglieds zu sprechen. Die erste Funktion der Kabinette besteht darin, Informationen zu beschaffen und die vertikale (zwischen dem Kommissionsmitglied und den Dienststellen) und horizontale (zwischen den Kommissionsmitgliedern) Kommunikation zu fördern. In beiden Fällen sollte das Kabinett direkte Kontakte mit dem Mitglied der Kommission nicht verhindern, sondern vielmehr dazu anregen (7.12.1-6).

Empfehlung 86

Die Kommission ist gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig. Daher obliegt ihr die konstitutionelle Verpflichtung, gegenüber dem Parlament ganz offen zu sein und ihm die vollständigen, genauen und wahrheitsgemäßen Informationen und Unterlagen übermitteln, die das Parlament zur Ausübung seiner institutionellen Funktion benötigt, insbesondere im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren und mit Untersuchungsausschüssen. Der Zugriff auf Informationen und Unterlagen sollte nur gemäß den zwischen den Institutionen vereinbarten Verfahren in gebührend begründeten Ausnahmefällen verweigert werden (7.14.1-13).

Empfehlung 87

Die Durchsetzung der individuellen politischen Verantwortung der Kommissare sollte dem Kommissionspräsidenten obliegen. Der Präsident muß befugt sein, einzelne Kommissionsmitglieder des

Amtes zu entheben, die Aufteilung der Zuständigkeiten abzuändern oder jede andere Maßnahme in bezug auf die Zusammensetzung und die Organisation der Kommission zu treffen, die er zur Durchsetzung der politischen Verantwortung für notwendig erachtet. Der Kommissionspräsident sollte für dieses Handeln (oder unterlassene Handeln) gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig sein. Diese Befugnisse des Kommissionspräsidenten sind in den Verträgen ausdrücklich festzuschreiben; bis dahin sollten sich jedoch alle Kommissionsmitglieder zur Einhaltung dieser Grundsätze verpflichten (7.14.16-22).

Empfehlung 88

Es wird erwartet, daß jedes Mitglied der Kommission, das das Parlament wissentlich irreführt oder es unterläßt, bei der ersten Gelegenheit dem Parlament übermittelte Fehlinformationen unaufgefordert zu korrigieren, aus der Kommission zurücktritt. Bietet es seinen Rücktritt nicht an, sollte der Kommissionspräsident die entsprechenden Schritte unternehmen (7.14.14).

Empfehlung 89

Der Rat sollte der Vorbereitung seiner jährlichen Entlastungsempfehlung an das Parlament größere politische Priorität einräumen, da dies den politischen Stellenwert des wichtigsten institutionellen Mechanismus stärken würde, durch den die Kommission für ihre Finanzverwaltung verantwortlich gemacht wird (7.15.8-9).

Empfehlung 90

Der Rat und das Parlament sollten durch den Grundsatz der Haushaltsdisziplin verpflichtet sein, die Mittelerfordernisse zu berücksichtigen, die mit jeder der Kommission übertragenen politischen Initiative verbunden sind. Die Kommission sollte die Möglichkeit haben, die Übernahme neuer Aufgaben zu verweigern, für die keine Verwaltungsressourcen verfügbar sind und durch Umschichtungen auch nicht geschaffen werden können (7.15.10).

Empfehlung 91

Die Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme und insbesondere alle Fragen der Finanzverwaltung obliegen ausschließlich der Kommission. Aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Ausschüsse dürfen daher nicht befugt sein, Entscheidungen über die laufende Finanzverwaltung von Programmen zu treffen. Jede Gefahr, daß die Finanzverwaltung auf Kosten objektiver Kriterien durch nationale Überlegungen beeinflußt werden könnte, muß ausgeschlossen werden (7.15.11-14).

******

[...]

8. Schlussbemerkungen

8.1. Überall in diesem Bericht hatte der Ausschuß die ihm übertragene Aufgabe im Sinn, nämlich die konkreten und alltäglichen Verwaltungsprobleme der Kommission zu analysieren. Er glaubt dennoch, daß es am Ende dieser Arbeiten angebracht ist, darauf hinzuweisen, daß hierbei auch, wenn auch nur in filigraner Form, die politisch-institutionelle Dimension der bei der Kommission zutage getretenen Schwächen aufscheint: sie muß sich oftmals mit halben Maßnahmen zufriedengeben, denn sie verfügt nicht über die Mittel, und insbesondere nicht über die rechtlichen Grundlagen, um ihre Verantwortung voll und ganz wahrzunehmen. Es ist nicht Sache dieses Ausschusses, institutionelle Reformen vorzuschlagen. Klar ist jedoch, daß die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeiten über die notwendigen Mittel verfügen muß.

8.2. Entsprechend seinem Mandat hat sich der Ausschuß nur mit der Verwaltung der Kommission beschäftigt. Eine Reihe seiner Empfehlungen könnte dessenungeachtet ebenso für die Kommission wie auch

für die anderen Organe nützlich sein. Die diesem Bericht bei seiner Analyse gesetzten Grenzen entbinden letztere in keiner Weise von der Verpflichtung, auch ihrerseits über ihre eigenen administrativen und finanziellen Praktiken nachzudenken, über ihren Beitrag zur Architektur des Gesamtsystems, und schließlich auch über die Verbesserung der politischen Kultur der Gemeinschaften.

8.3. Ein weiteres, gleichfalls etwas diffuses, Problem, auf das wir immer wieder stießen, betrifft wohl eher die Unternehmenskultur der Kommission: die Verwaltung der Gemeinschaft tendiert dazu, die Aufgaben Konzeption und Verhandlung zum Nachteil der Management- und Kontrollaufgaben zu privilegieren; letztere werden nicht sehr hoch eingeschätzt. „L'intendance suivra" (die materielle Verwaltung ist zweitrangig), dies scheint der Wahlspruch einer Führungsspitze zu sein, der es mehr um Visionen als um die alltägliche Verwaltungspraxis geht. Es gibt keine Methode, um Mentalitäten zu beeinflussen: dennoch möchte der Ausschuß diesbezüglich zum Nachdenken und zur internen Diskussion über diese Probleme anregen.

8.4. Bei seinen Arbeiten hat der Ausschuß viele Mängel bei der Funktionsweise der Verwaltung der Gemeinschaft festgestellt. Dabei hatten seine Mitglieder jedoch auch Gelegenheit, mit einer Vielzahl von Beamten der Kommission, und zwar der verschiedensten hierarchischen Ebenen und mit unterschiedlichen Funktionen, zusammenzutreffen: dabei konnte er sich, in der Mehrzahl der Fälle, von deren Kompetenz, Engagement sowie deren echtem Willen überzeugen, ihren Beitrag bei den notwendigen Anstrengungen zur Verbesserung des Systems zu leisten. Dieses menschliche Kapital stellt einen der wichtigsten Pluspunkte dar, welcher für den Aufbau der Gemeinschaft genutzt werden kann. Dieses Kapital nicht verkommen zu lassen, ist eine der wichtigsten Verpflichtungen der Kommission.

(*) Anmerkung von ENA
Für die Kapitel siehe:
http://www.europarl.eu.int/experts/default_de.htm
(1) Siehe Erster Bericht, Sektion 1.1.
(2) Entschliessungen B4-0327, 0328, 0329, 0330, 0331, 0331 und 0333/99 vom 23.3.1999 Absatz 4