

Mittwoch, 25. März 2009

Die ABB-ABM-Methode als ein Managementinstrument für die Zuweisung von Haushaltsmitteln

P6_TA(2009)0173

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu der ABB-ABM-Methode als ein Managementinstrument für die Zuweisung von Haushaltsmitteln (2008/2053(INI))

(2010/C 117 E/15)

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Haushaltsausschusses (A6-0104/2009),
- A. in der Erwägung, dass die EU-Organe nach dem Weißbuch über die Reform aus dem Jahr 2000 („Kinnock-Reformen“) das maßnahmenbezogene Management (ABM), die tätigkeitsbezogene Budgetierung (ABB) und den Zyklus der strategischen Planung und Programmentwicklung (SPP) angenommen haben, um dem neuen Bestreben nach einem stärker leistungsorientierten Management der Kommission und der EU-Programme generell Rechnung zu tragen,
- B. in der Erwägung, dass diese Konzepte damit während der Amtszeit der Prodi-Kommission und im Rahmen ihrer strategischen Zielsetzungen für den Fünfjahreszeitraum 2000-2005 in der Praxis eingeführt wurden und sowohl einen jährlichen SPP-Zyklus als auch einen entsprechenden ABM-ABB-Zyklus auf der Ressourcenseite umfassten,
- C. in der Erwägung, dass damit zweifellos letztendlich sichergestellt werden sollte, dass durch eine bessere Abstimmung zwischen den Maßnahmen und dem Prozess der Mittelzuweisung die knappen Ressourcen, die von den Steuerzahlern stammen, bestmöglich für eine Reihe vereinbarter politischer Prioritäten eingesetzt werden, was von den Organen der Europäischen Union die Anwendung spezieller Mechanismen erfordert, um dieses Ziel unbürokratisch und effektiv zu erreichen,
- D. in der Erwägung, dass die Reform gleichzeitig auf größere Effizienz bei Management und Implementierung, größere Handlungsfreiheit und eine eindeutiger Bestimmung der persönlichen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit abzielte,
- E. in der Erwägung, dass die Haushaltsbehörde einer bestmöglichen Nutzung der knappen Ressourcen natürlich höchste Bedeutung beigemessen hat und nunmehr den Zeitpunkt für gekommen sieht, um eine Bestandsaufnahme der bisherigen Entwicklungen vorzunehmen und einige weitere Verbesserungen auf den Weg zu bringen, die eine Ausstattung der EU-Organe mit leistungsorientierten Systemen hoher Qualität ermöglichen würden,
- F. in der Erwägung, dass es bei der allgemeinen Herangehensweise und der Einstellung zu diesen Fragen bereits deutliche positive Veränderungen gegeben hat, aber gleichzeitig noch viel Spielraum für weitere Verbesserungen des Ressourcenmanagements vorhanden ist,

Allgemeines

1. ist der Ansicht, dass die Implementierung des ABM-ABB erfolgreich war und einen wichtigen kulturellen Wandel in der Kommission bewirkt hat und dass sie gleichzeitig dazu beigetragen hat, Zuständigkeiten und Rechenschaftspflicht des Einzelnen eindeutig festzulegen und das Management effektiver, ergebnisorientierter und transparenter zu gestalten;
2. betont, dass nach wie vor die reale Gefahr einer Bürokratisierung der Kommission über eine starke Zunahme lästiger Regeln und schwerfälliger Verfahren besteht; fordert daher eine Weiterentwicklung der Verfahren und des Managements auf allen Ebenen in der Kommission;
3. ist der Auffassung, dass die strategischen Fünfjahresziele der Kommission, die letztendlich die politische Grundlage für die gesamte Programmplanung darstellen, sowie deren Umsetzung in der Jährlichen Strategieplanung (JSP) weitaus enger an den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) gekoppelt werden sollten, um ihre zeitliche Planung und Annahme im Rahmen einer kohärenten Strategie mit den entsprechenden Ressourcen zu rationalisieren, und glaubt daher, dass der MFR selbst auf fünf Jahre angelegt sein sollte;

Mittwoch, 25. März 2009

4. ist der Meinung, dass EU-Programme derzeit sehr umfassenden Kontrollen und Legalitätsprüfungen unterzogen werden, dass den tatsächlichen Ergebnissen, die im vereinbarten Programmzeitraum erreicht werden, jedoch bedauerlicherweise nicht die gleiche Aufmerksamkeit zuteil wird; hält es für erforderlich, dass bei der Bewertung der Jahresleistung der Kommission, also auch im Entlastungsverfahren, den erzielten Ergebnissen größeres Augenmerk geschenkt wird;

Zuständigkeiten

5. unterstreicht, dass eine eindeutige Festlegung und Aufteilung von Zuständigkeiten von entscheidender Bedeutung sind, um eine ertragreiche EU-Politik zu betreiben und die Haushaltsmittel so effektiv wie möglich einzusetzen; betont, dass die politische Verantwortung bei den Mitgliedern der Kommission liegt; betont außerdem, dass sie für ein solides und effektives Management in ihren jeweiligen Abteilungen und in der Kommission insgesamt dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sind; betont, dass gute Beziehungen zwischen den Organen, die vom Geist des gegenseitigen Vertrauens und der Offenheit getragen sind, maßgebliche Elemente für den Erfolg darstellen;

6. hält es für ausgesprochen notwendig, dass die Kommission als das ausführende Organ genug Mittel und Spielraum hat, dabei jedoch über die erreichten Ziele und die Verwendung der zugeteilten Finanz- und Humanressourcen genauestens Bericht erstattet; erachtet es - aus Sicht der Haushaltsbehörde - für weniger wichtig, wie die Ziele genau erreicht wurden und wie die Kommission intern gearbeitet hat; befürwortet daher in dieser Hinsicht ein entsprechend größeres Maß an Freiheit; verlangt von der Kommission eine Analyse des gegenwärtigen ABB-SPP-Zyklus, um dessen Kohärenz sicherzustellen, sowie die Vorlage sachdienlicher Änderungsvorschläge;

7. vertritt die Ansicht, dass die Kommission klare quantitative und qualitative Indikatoren festlegen sollte, um zu messen, ob die politischen und administrativen Ziele erreicht wurden, und im Laufe der Zeit eine Vergleichbarkeit herstellen sollte;

8. erinnert daran, dass gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Statuts und in Übereinstimmung mit dem in der Haushaltsordnung verankerten Grundsatz einer wirtschaftlichen Haushaltsführung auch die Generaldirektoren der Generaldirektionen der Kommission (bevollmächtigte Anweisungsbefugte) eine bestimmte Management- und Verwaltungsverantwortung tragen, was die effiziente, wirksame und natürlich rechtlich korrekte Durchführung der Programme und Strategien angeht;

9. ist der Ansicht, dass in den meisten Bereichen das Problem einer klaren Zuständigkeitskette, die weder zu viele Ebenen hat noch zu bürokratisch ist, nach wie vor der Grund dafür sein kann, dass sich die Kommission mit bestimmten Fragen nicht identifiziert, und wünscht in dieser Hinsicht klare Leitlinien für die Durchführung der Programme und des Haushalts und für die Art und Weise, in der sich ABM und ABB in diesem Zusammenhang auswirken;

10. begrüßt in dieser Hinsicht weitere Schritte zur Klärung der Verantwortlichkeit einzelner Akteure und zur Verbesserung des Verantwortungsbewusstseins innerhalb der Organisation; ist in diesem Zusammenhang außerdem der Auffassung, dass es von entscheidender Bedeutung sein kann, dass ABM-ABB effektiv als „Erfolgsinstrument“ genutzt und integriert und nicht als administrative Belastung verstanden wird; fordert die Kommission auf, diesen Prozess fortzusetzen und Vorschläge zu dessen Weiterentwicklung zu unterbreiten;

Kommentare

11. ist der Auffassung, dass die praktische Präsentation und die Synthese von Ergebnissen und zugeteilten Ressourcen in den jährlichen Tätigkeitsberichten nach wie vor nicht ausreichend sind, wenn man sie mit dem Zeitaufwand für administrative Aufgaben im Zusammenhang mit der Darlegung der Ziele und erforderlichen Ressourcen in den Vorbereitungsphasen, d. h. JSP, jährliche Managementpläne und Tätigkeitsübersichten vergleicht; hält in dieser Hinsicht eine Weiterentwicklung dahingehend für notwendig, dass sich alle Dienststellen der Kommission mit diesem Prozess auf positive Art und Weise identifizieren;

12. unterstreicht, dass unbedingt verbesserte, nutzerfreundliche Ergebnisberichte vorgelegt werden müssen, damit das Parlament seine Haushalts-, Legislativ- und Kontrollaufgaben wahrnehmen kann; ist der Auffassung, dass dem Parlament und dem Rat im jährlichen Haushaltsverfahren eine Kurzfassung der entsprechenden jährlichen Tätigkeitsberichte und ihres Syntheseberichts einschließlich der Ergebnisse und Kosten vorgelegt werden sollte;

Mittwoch, 25. März 2009

13. hält es für einen ernsthaften Mangel, dass bislang durch die JSP und die parallel dazu in den Haushaltsplanentwurf einfließenden Haushaltsangaben neue Prioritäten eingeführt wurden, ohne irgendwelche „negativen Prioritäten“ festzustellen, und dass folglich beim gesamten Zyklus die Tendenz besteht, eine Priorität nach der anderen hinzuzufügen, ohne eine politische Entscheidung zu Fragen zu treffen, die in Anbetracht der knappen Ressourcen vom Steuerzahler eingegrenzt werden müssen, um den wichtigsten Prioritäten konkret Rechnung zu tragen; betont, dass dies in klarem Widerspruch zu den Grundsätzen der Reform steht; stellt mit Sorge fest, dass aufgrund der strikten Grenzen des MFR sehr wenig Spielraum besteht;

14. nimmt die Vorschläge zur Verbesserung der Kohärenz zwischen den Jährlichen Managementplänen und den zusammen mit dem Haushaltsplanentwurf veröffentlichten Tätigkeitsübersichten zur Kenntnis, wodurch der Verwaltungsaufwand bei der strategischen Planung und Programmentwicklung verringert werden soll und gleichzeitig die Kopplung zwischen Zielen und gemessenen „Ergebnissen“ aufrechterhalten wird; glaubt, dass der jährliche Managementplan reformiert werden muss, und fordert die Kommission auf, rasch zu handeln;

15. ist folglich noch immer nicht überzeugt, dass beim SPP-ABM-Prozess bisherige Erkenntnisse und Ergebnisse sowie deren Rückführung in das System für kommende Jahre ausreichend berücksichtigt werden; weist darauf hin, dass dies auch damit im Zusammenhang steht, wie die Vielzahl der von der Kommission durchgeführten Studien und Bewertungen Berücksichtigung findet und den Prozess der Mittelzuweisung beeinflusst, was sie eigentlich tun sollten; schlägt deshalb vor, in den Richtlinien für die Bewertungen deutlicher eine Verknüpfung mit den Programmüberprüfungen und dem Haushaltsverfahren zu verlangen; schlägt weiter vor, in den jährlichen Tätigkeitsbericht ein Kapitel über die bisherigen Erfahrungen aufzunehmen;

16. vertritt die Ansicht, dass in den SPP-ABM-Zyklus auch eine Bewertung der Risiken aufgenommen werden sollte, die mit der Erreichung der gesteckten politischen Ziele verbunden sind;

17. hält es als einen praktischen Schritt zur Verbesserung der Leistung der EU-Programme für erforderlich, dass die gegenwärtigen Management- und Haushaltszyklen bei der Vorbereitung des neuen Haushalts besser genutzt werden; in technischer Hinsicht bedeutet das, dass für das laufende Verfahren (Haushalt 2010) die Jährlichen Tätigkeitsberichte und deren Synthesebericht für 2008 mit den Ergebnissen in Bezug auf die Erfüllung der Zielsetzungen rechtzeitig zur Verfügung stehen und bei den von der Kommission 2009 unterbreiteten Vorschlägen umfangreicher herangezogen werden müssen; betont den Wunsch nach „systematischen Konsequenzen“ in Abhängigkeit von den Fortschritten bei Prioritäten und Zielsetzungen; kritisiert, dass von Jahr zu Jahr nicht genügend Augenmerk darauf gelegt wird, welche Bemühungen in dieser Hinsicht unternommen wurden und welche Auswirkungen dies auf die Folgejahre haben sollte;

18. begrüßt gewisse Verbesserungen bei den Tätigkeitsübersichten, die zur Begründung der angeforderten Ressourcen mit dem Haushaltsplanentwurf vorgelegt werden; bedauert jedoch die Tatsache, dass die Informationen nach wie vor nicht immer die erforderliche Qualität aufweisen, um beispielsweise eine Mittelaufstockung zu begründen, und bedauert außerdem, dass es die Haushaltsbehörde bislang noch nicht für angebracht gehalten hat, gute Leistungen zu belohnen und andererseits die Haushaltsmittel der Abteilungen mit unzulänglichen Ergebnissen konstant zu halten oder gar zu reduzieren;

Innerhalb der Kommission

19. ist der Ansicht, dass die langfristigen Ziele und Pläne, d. h. der MFR und die strategischen Fünfjahresziele sowie die JSP, außerdem besser erklärt und in die Arbeit der einzelnen Generaldirektionen und Dienststellen eingebunden werden müssen, da dies ein wichtiger Aspekt ist, um die Mitarbeiter zu motivieren und ihnen zu ermöglichen, sich mit den prioritären Zielen der Organisation insgesamt zu identifizieren und sich als Mitstreiter zu verstehen; fordert die Kommission daher auf, die positiven und negativen Prioritäten in ihren jährlichen Managementplänen und den jährlichen Tätigkeitsberichten deutlicher mit den Mehrjahreszielen und den strategischen Zielen insgesamt zu verknüpfen;

20. ist außerdem der Meinung, dass es generell leider keine wirklichen Versuche einer Fortschrittsbewertung bei diesen strategischen Zielsetzungen gibt; ist der Ansicht, dass beispielsweise in einer Halbzeitüberprüfung der Stand der Umsetzung der strategischen Ziele festgestellt werden könnte und dass jede GD zu diesem Prozess beitragen könnte, indem sie Angaben dazu macht, welche Maßnahmen unternommen wurden, welche Ressourcen verbraucht wurden und wie damit zur Erfüllung der Gesamtziele beigetragen wurde; betont, dass sich dies nur praktisch umsetzen lässt, wenn die Zielsetzungen und die zur Leistungsmessung verwendeten Indikatoren möglichst in diesem strategischen Kontext definiert werden;

21. betont, dass eine solche Einbeziehung letztendlich auch entscheidend ist für eine verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Ressourcen auf den operativen Ebenen und beispielsweise ganz wesentlich dazu beiträgt, die Referate dahingehend zu motivieren, dass sie nach effizienten Arbeitsmethoden suchen, Einsparmöglichkeiten finden, mit anderen Abteilungen zusammenarbeiten usw.;

Mittwoch, 25. März 2009

22. hält es für notwendig, dass ABB-ABM so entwickelt werden, dass eine größere Transparenz gegeben ist und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen zentralen und dezentralen Aufgabenbereichen in der Kommission deutlich gemacht wird und dass, was besonders wichtig ist, eine klare Anleitung in Bezug auf die Zahl und die Kosten von Personal/Ressourcen für administrative Unterstützung und Koordinierungsaufgaben, einschließlich der Unterstützung für den ABB-ABM-Zyklus an sich, erfolgt, so dass das richtige Gleichgewicht zwischen zentralisiertem und dezentralisiertem Ansatz gefunden wird;

Schlussbemerkungen

23. fordert die Kommission auf, den SPP-ABM-Zyklus besser zu integrieren und zu rationalisieren, so dass die tatsächlichen Ergebnisse von Maßnahmen und Aktivitäten bei der Zuweisung der Human- und Finanzressourcen angemessen berücksichtigt werden können; betont, dass dabei auch mögliche „negative Prioritäten“ festgestellt werden sollten;

24. vertritt die Ansicht, dass stärker in Erwägung gezogen werden sollte, die jährliche Strategieplanung zu einem Verfahren zu machen, bei dem den Ergebnissen der früheren Jahre systematisch Rechnung getragen wird und das so auch dazu beiträgt, den Verwaltungsaufwand für die Kommission zu verringern;

25. betont, dass Vereinfachungen und Verbesserungen bei der Präsentation auch für den Inhalt der SPP-ABM-Schlüsseldokumente wie etwa die jährlichen Tätigkeits- und Syntheseberichte der Kommission gelten sollten, um den Anforderungen der Haushalts- und Entlastungsbehörde besser gerecht zu werden;

26. weist mit Nachdruck darauf hin, dass dieser Schritt keine Zunahme der Verwaltungsarbeit mit sich bringen sollte; ersucht die Kommission daher um eine detaillierte Analyse der Verwaltungskosten des SPP-ABM-Zyklus, um Möglichkeiten einer verwaltungstechnischen Vereinfachung zu ermitteln und die Angemessenheit der Zuweisung von Humanressourcen genauestens zu überwachen, vor allem für Programmplanung und Budgetierung;

27. ersucht die Kommission, dem Parlament im nächsten Screening-Bericht die Ergebnisse dieser Analysen vorzulegen und es über die durchgeführten Maßnahmen und erzielten Erfolge im Hinblick auf die in der vorliegenden Entschließung enthaltenen Forderungen zu informieren, bevor das Parlament seine erste Lesung zum Haushalt 2010 abhält;

28. vertritt die Ansicht, dass mehr Wert auf die Festlegung von Qualitätskriterien gelegt werden sollte, an denen sich die Informationen über das Erreichte orientieren sollten;

29. ersucht die Kommission des Weiteren, das Parlament über die zur Beurteilung und Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Organisation unternommenen Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten, vor allem was die Aufteilung der administrativen Unterstützung und der Koordinierungsaufgaben zwischen den zentralen und den operativen Ebenen innerhalb der Kommission betrifft;

30. betont, dass es einen eindeutigeren Zusammenhang zwischen den jährlichen Tätigkeitsberichten, der JSP und dem Haushaltsplanvorentwurf der Kommission geben sollte und dass durch eine bessere Verknüpfung zwischen dem MFR, dem Strategieplan der Kommission und der JSP auf mehrjährige Sicht ein Abgleich zwischen Programmplanung und Budgetierung gefördert werden sollte;

31. ist der Ansicht, dass diese Verbesserungen dazu beitragen würden, ABB-ABM zu einem effektiven Instrument im Hinblick auf einen ergebnisorientierten Haushalt zu machen und eine Kultur der Verantwortung und Rechenschaftspflicht innerhalb der Kommission zu fördern;

32. vertritt die Ansicht, dass das Parlament überprüfen sollte, wie es die aus den SPP-ABM-Dokumenten gewonnenen Informationen über das Erreichte zur Verbesserung seines Dialogs mit der Kommission nutzt;

*

* *

33. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.