

IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF

Bericht des Rechnungshofs betreffend die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank im Haushaltsjahr 2005, zusammen mit den Antworten der Europäischen Zentralbank

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Bild des zukünftigen EZB-Hauptsitzes

EINLEITUNG

1. Grundlage für die Prüfung der Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank (EZB) durch den Hof ist Artikel 27 Absatz 2 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank⁽¹⁾. Als Prüfungsthema für das Haushaltsjahr 2005 wurde die Verwaltung des Projekts über das neue EZB-Gebäude ausgewählt. Darüber hinaus hat der Hof eine weiterverfolgende Prüfung zur Effizienz der Personalpolitik der EZB durchgeführt.

DAS NEUE EZB-GEBÄUDE

2. Das neue EZB-Gebäude soll in Frankfurt am Main auf dem Gelände der ehemaligen Großmarkthalle entstehen. Die Räumlichkeiten sollen sich auf rund 186 000 Quadratmeter in den historischen Gebäuden und einem rund 185 Meter hohen Büroturm erstrecken. Das aktuelle Budget beläuft sich auf rund 850 Millionen Euro, wovon rund 500 Millionen Euro auf Baukosten entfallen⁽²⁾.

3. Ziel der Prüfung durch den Hof war es, die operationelle Effizienz der Verwaltung des Projekts über das neue EZB-Gebäude und die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu bewerten. Der Hof prüfte, ob die EZB

- eine effiziente Planungs- und Organisationsstruktur eingerichtet hat;
- einen geeigneten Rahmen für das Risikomanagement, die Überwachung, die Kontrolle und die Berichterstattung geschaffen hat, welcher der Komplexität des Projekts über das neue EZB-Gebäude Rechnung trägt;
- angemessene Auftragsvergabeverfahren im Zusammenhang mit dem Projekt über das neue EZB-Gebäude angewandt hat, die mit den allgemein gültigen Vorschriften für diesen Bereich in Einklang stehen.

4. Die Prüfung betraf den Zeitraum von September 2001 bis August 2006, umfasste aber weder den Wettbewerb für die Gebäudeplanung noch die technischen Aspekte des von der EIB erstellten Lastenhefts. Bei der Prüfung wurden auch nachfolgende Entwicklungen des EZB-Bauprojekts berücksichtigt.

Planungs- und Organisationsstruktur

5. Die für das Projekt über das neue EZB-Gebäude geschaffene Organisationsstruktur entsprach dem aktuellen Bedarf der EZB. Diese Organisationsstruktur wurde bereits geschaffen, bevor im Dezember 2005 die endgültige Entscheidung über die Errichtung des neuen Gebäudes fiel und das ausführliche Lastenheft erstellt wurde.

⁽¹⁾ In Artikel 27 Absatz 2 heißt es: „Artikel 248 dieses Vertrags ist nur auf eine Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB anwendbar.“ Die institutionellen Vorschriften für die Europäische Zentralbank sind in Artikel 110 des EG-Vertrags enthalten.

⁽²⁾ Zu Preisen von 2005.

6. Im Jahr 2001 ging man davon aus, dass das Projekt im dritten Quartal 2008 fertig gestellt sein würde, doch wurde mittlerweile der Fertigstellungstermin auf Ende 2011 verschoben⁽³⁾. Hauptursache dafür war die Einführung von zwei Phasen — einer Revisionsphase und einer Optimierungsphase —, die ursprünglich nicht vorgesehen waren. Auf die zehnmonatige Revisionsphase folgte eine dreizehnmönatige Optimierungsphase, während der die Kosten um 30 % gesenkt werden konnten. Aufgrund der späteren Fertigstellung des neuen Gebäudes entstehen jedoch zusätzliche Mietkosten.

Risikomanagement, Überwachung, Kontrolle und Berichterstattung

7. Die EZB hat eine angemessene und kohärente Strategie für die Überwachung, Kontrolle und Berichterstattung ausgearbeitet und umgesetzt.

8. Für das Risikomanagement wurde ein geeigneter Rahmen ausgearbeitet, doch wurden Schwachstellen in Bezug auf das Risikoregister ermittelt. Im August 2006 überprüfte der Hof das im Zusammenhang mit dem Projekt über das neue EZB-Gebäude erstellte Risikoregister, das zu jedem einzelnen Punkt eine Beschreibung sowie Angaben über die potenziellen Auswirkungen, die Maßnahmen, den Verantwortlichen und den aktuellen Stand enthält. In diesem Risikoregister hat die EZB mehr als 100 potenzielle Risiken erfasst und auf einer Skala von 1 (geringe Auswirkungen und geringe Wahrscheinlichkeit) bis 25 (erhebliche Auswirkungen und hohe Wahrscheinlichkeit) eingestuft.

9. In dem Register waren die mit dem größten Risiko behafteten Punkte sowie die Wahrscheinlichkeit und der Zeitpunkt ihres Eintretens nicht immer klar zu erkennen, denn die Risiken waren nicht immer kohärent formuliert und wurden manchmal mit Teilrisiken vermischt⁽⁴⁾. Außerdem wurden die verschiedenen die Reputation der Bank betreffenden Risiken über das gesamte Risikoregister verteilt und zuweilen als relativ gering eingestuft⁽⁵⁾. In einigen Fällen wurde im Risikoregister nur ein Teilrisiko aufgeführt oder das Hauptrisiko ausgelassen.

Auftragsvergabe

10. Die im Zusammenhang mit dem Projekt über das neue EZB-Gebäude angewandten allgemeinen Auftragsvergabeverfahren und -verfahren der EZB waren angemessen. Allerdings sahen diese Vorschriften kein offizielles Rechtbehelfsverfahren und keine Kriterien für den Ausschluss außergewöhnlich niedriger Angebote vor. Die EZB ist bestrebt, die in der EU-Richtlinie⁽⁶⁾ genannten Anforderungen zu erfüllen, doch wurden die Schwellenwerte nicht systematisch aktualisiert wie in der Richtlinie vorgesehen.

⁽³⁾ Der Zeitplan im Anhang zeigt die Projektentwicklung.

⁽⁴⁾ Beispielsweise ist das auf Rang 4 erscheinende Risiko „Eine einmalige große Umzugsaktion im Dezember 2011 ist wegen des Kerngeschäfts nicht möglich“ weniger gravierend und bildet ein Teilrisiko des auf Rang 13 erscheinenden Risikos „Der Umzug in das neue Gebäude muss (aus welchen Gründen auch immer) verschoben werden, und die bestehenden Mietverträge müssen verlängert werden — erhöhter Zeit/Kostenaufwand“.

⁽⁵⁾ Beispielsweise das auf Rang 43 erscheinende Risiko „Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte durch Auftragnehmer/Unterauftragnehmer“.

⁽⁶⁾ Die Europäische Richtlinie für die öffentliche Auftragsvergabe (Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, die spätestens bis 31. Januar 2006 hätte umgesetzt werden sollen) ist nicht direkt anwendbar, da Richtlinien an die Mitgliedstaaten gerichtet sind.

11. Im Allgemeinen erfolgte die Auftragsvergabe im Zusammenhang mit dem Projekt über das neue EZB-Gebäude im Einklang mit den Vorschriften und Verfahren der EZB. In einigen Fällen war die Angebotsbewertung nicht ganz klar und stützte sich auf Teilkriterien, die nicht ausdrücklich als Bewertungskriterien definiert worden waren. Ausnahmen wurden in den meisten Fällen ordnungsgemäß genehmigt und begründet, in einigen Fällen war die Begründung der Ausnahmen jedoch fragwürdig oder wurde nicht formal dokumentiert.

12. Bei einigen Ausschreibungen waren keine Nachweise dafür verfügbar, dass immer eine optimale Mittelverwendung gegeben war. So war bei einigen der betreffenden Fälle der genaue Umfang der ausgeschriebenen Dienstleistungen unklar, zudem lagen die Angebote weit auseinander, und den zu Verhandlungen zugelassenen Bietern wurde nachträglich gestattet, ihre Angebote stark abzuändern.

13. Der Hof stellte Schwachstellen bei den Kontrollen der EZB im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe für Dienstleistungen externer Berater fest. In einem Fall waren die von der EZB vorgenommenen Kontrollen bezüglich der Angebotsbewertung nicht dokumentiert. In einem anderen Fall wurde die Auftragsvergabe hauptsächlich vom externen Projektmanager abgewickelt, während es keine klaren Belege für die Mitwirkung der EZB gab.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

14. Auch wenn der für die Fertigstellung des Projekts ursprünglich vorgesehene Zeitplan zu optimistisch war, hat die EZB insgesamt gesehen eine angemessene Organisationsstruktur aufgebaut, die ihrem aktuellen Bedarf entspricht, und es ist ihr gelungen, die veranschlagten Gesamtkosten deutlich zu senken. Die EZB hat einen angemessenen Rahmen für die Überwachung, Kontrolle und Berichterstattung im Zusammenhang mit dem Projekt über das neue EZB-Gebäude geschaffen. Obwohl ein spezifischer Rahmen für das Risikomanagement betreffend dieses

Projekt eingerichtet wurde, gab es einige Schwachstellen in Bezug auf das Risikoregister. Die wichtigsten Schwachstellen des Projekts betrafen die Abwicklung der Auftragsgabeverfahren für das neue EZB-Gebäude, da die Auftragsgabevorschriften und -verfahren der EZB in einigen Fällen nicht in vollem Umfang eingehalten wurden.

15. Der Hof empfiehlt der EZB,

- ihr Risikomanagement für das Projekt über ein neues EZB-Gebäude weiter zu verbessern;
- ihre eigenen Kontrollen im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe zu verstärken und sicherzustellen, dass die Auftragsgabevorschriften und -verfahren in vollem Umfang eingehalten werden.

WEITERVERFOLGENDE PRÜFUNG ZUM THEMA HUMANRESSOURCEN

16. Der Hof führte eine weiterverfolgende Prüfung seiner im Jahr 2004 vorgenommenen Prüfung zur Effizienz der Personalpolitik der EZB durch.

17. Der Gesamtrahmen der Personalpolitik wurde erheblich verbessert, insbesondere durch Definition einer Kommunikationsstrategie für den Bereich Personalpolitik. Andere Aspekte befanden sich noch in der Ausarbeitung, etwa die Definition zentraler Leistungsindikatoren für alle Geschäftsbereiche. Die Inbetriebnahme des neuen IT-Systems, mit dem die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Daten über Urlaube und Abwesenheiten der Bediensteten verbessert werden soll, wurde auf 2008 verschoben. Einige spezifische Leitlinien und Verfahren waren noch nicht ausgearbeitet, etwa die Leitlinien für Teilzeitarbeit und die Regeln für Disziplinarverfahren.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 8. November 2007 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

ANHANG

ENTWICKLUNG DES PROJEKTS ÜBER DAS NEUE EZB-GEBÄUDE

Wettbewerbsphase			Optimierungsphase	Planungsphase	Bauphase		Bezug des neuen Gebäudes
Nov. 2002 — Dez. 2004			Jan. 2005 — Feb. 2006	März 2006 — Nov. 2008	Jan. 2008 — Dez. 2011		Ende 2011
Wettbewerbsphase (Erster Teil)	Wettbewerbsphase (Zweiter Teil)	Revisionsphase (Dritter Teil)	Optimierungsphase	Vorläufige Planung Ausführliche Planung Planung im Hinblick auf die Baugenehmigung Planung im Hinblick auf die Ausschreibungen	Vorbereitende Bauarbeiten	Hauptbauarbeiten	
Internationaler Wettbewerb mit 80 Teilnehmern	Internationaler Wettbewerb mit 12 Teilnehmern Vergabe des ersten Preises	Mit 3 Teilnehmern	Projektoptimierung durch deutliche Kostensenkung	Planung des Designs auf verschiedenen Detailebenen, Vorbereitung und Einreichung des Antrags auf Baugenehmigung, Vorbereitung der Bauausschreibungen	Vorbereitende Bauarbeiten	Bau der neuen Gebäude	Bezug des neuen Gebäudes
Höhe des Büroturms 150 m	Höhe des Büroturms 150 m	Höhe des Büroturms angehoben auf 180 m	Höhe des Büroturms 180 m	Höhe des Büroturms 185 m			

(Quelle: EZB).

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

Die Europäische Zentralbank (EZB) begrüßt den Bericht des Europäischen Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2005 und stellt erfreut fest, dass der Europäische Rechnungshof anerkennt, dass die EZB eine angemessene Organisationsstruktur für das Neubauprojekt der EZB geschaffen hat, um ihren gegenwärtigen Erfordernissen zu entsprechen, sowie einen geeigneten und kohärenten Rahmen für die Überwachung, Kontrolle und Berichterstattung errichtet hat. Die EZB konstatiert ebenfalls erfreut, dass der Europäische Rechnungshof die allgemeinen Vergaberegeln und -verfahren der EZB, die auf die Auftragsvergabe im Zusammenhang mit dem Neubauprojekt der EZB Anwendung finden, als angemessen betrachtet.

Die EZB nimmt die Feststellungen und Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs zur Kenntnis. In Bezug auf einzelne Absätze hat die EZB folgende Anmerkungen:

Absatz 7 bis 9: Das Risikoregister für das Neubauprojekt der EZB ist ein sich fortlaufend weiterentwickelndes Produkt, das regelmäßig überprüft wird. Die EZB hat die Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und sich zwischenzeitlich mit ihnen befasst.

Absatz 10: Die EZB hat in einem förmlichen Beschluss (Beschluss der EZB vom 3. Juli 2007 über die Festlegung der Vergaberegeln) aktualisierte Auftragsvergaberegeln veröffentlicht. Mit diesem Beschluss wurde ein offizielles Beschwerdeverfahren eingeführt, „ungewöhnlich niedrige Angebote“ wurden definiert und die Schwellenwerte entsprechend der EU-Richtlinie auf den neuesten Stand gebracht. Eine regelmäßige Überwachung wird sicherstellen, dass Änderungen der Richtlinie bei Bedarf aufgenommen werden.

Absatz 11: Die EZB legt die wichtigsten Bewertungskriterien transparent durch Veröffentlichung in den Vergabeunterlagen („Aufruf zum Wettbewerb“ bei öffentlichen Ausschreibungen und „Aufforderung zur Angebotsabgabe“ bei Verfahren mit drei bzw. fünf Angeboten) dar. In einem Fall stimmte der Wortlaut des Evaluierungsberichts nicht vollständig mit den Unterpunkten der veröffentlichten Evaluierungskriterien überein. Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage der veröffentlichten Kriterien.

Absatz 12: Die Standarddokumentation für das Vergabeverfahren enthält im Allgemeinen detaillierte Evaluierungsberichte, technische Beurteilungen, Preiskalkulationen, Protokolle der Verhandlungen und die Dokumentation aus den Sitzungen des Vergabeausschusses. Diese Dokumente stellen einen Nachweis für den Prozess der optimalen Mittelverwendung und seine erfolgreiche Umsetzung bei allen Ausschreibungen dar.

Absatz 13: Der Vergabeprozess unterlag stets der vollständigen Kontrolle durch Mitarbeiter der EZB. Die Rolle des externen Projektmanagers war auf unterstützende Tätigkeiten, Organisation und Dokumentation des Evaluierungsverfahrens beschränkt. Alle Vergabeentscheidungen wurden von der EZB getroffen. Überarbeitete Dokumentationsstandards sorgen jetzt dafür, dass die Kontrolle der EZB über den Vergabeprozess klar dokumentiert ist.

Weiterverfolgende Prüfung zum Thema Personal: Die EZB bleibt der Umsetzung weiterer Schlüsselemente ihres globalen Rahmens für die Personalpolitik verpflichtet.