

Der Rechnungshof

HARTWIG NATHE

Der Europäische Rechnungshof hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Europäische Kommission am 16. März 1999 geschlossen zurücktrat. Mit seinen zahlreichen Sonderberichten über Funktionsprobleme, Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und vermuteten Betrug innerhalb der EU-Kommission und ihrer Politiken stellte er dem Europäischen Parlament (EP) und den Medien wesentliche Informationen zur Verfügung, um die Brüsseler Exekutive zur Rechenschaft ziehen zu können.

Dies war keineswegs selbstverständlich. Denn bis Anfang der neunziger Jahre führte der Rechnungshof tatsächlich eher eine Schattenexistenz im komplizierten Machtgefüge der EU-Institutionen. Im Grunde machte er nur einmal pro Jahr bei der Veröffentlichung des jeweiligen Jahresberichtes von sich Reden, der für Normalverbraucher so gut wie unlesbar war.

Der EU-Kommission war es zudem gelungen, die Aufmerksamkeit der Medien mit dem durchaus korrekten Argument von sich abzulenken, daß sich rund 80% der Unregelmäßigkeiten im Bereich der EU-Mitgliedstaaten abspielten. Die internen Probleme wurden gezielt als vernachlässigbare Größe verharmlost. Kritiker diffamierte die Kommission als anti-europäisch: „Europa ist ein zartes, schutzbedürftiges Pflänzchen. Wer uns kritisiert, zerstört Europa“, lautete die gebetsmühlenartig wiederholte Formel in Brüssel. Die meisten Europaparlamentarier und die in Brüssel akkreditierten Journalisten ließen sich von dieser Denkfigur nachhaltig beeindruckten. Auch für den Rechnungshof war es kaum möglich, dieses Tabu zu brechen.

In diesem Biotop mangelnder Kontrolle, geschützt durch den Status der Immunität, entwickelte sich an der Spitze der Kommission eine Elite aus Kommissaren, Kabinettsmitgliedern und Spitzenbeamten, die sich für unantastbar hielt. „Sie herrschen fast wie Duodezfürsten und lassen sich, erst einmal im Amt und vom Europäischen Parlament bestätigt, kaum kontrollieren,“¹ bemängelten Kritiker.

Nur wenige Eingeweihte, darunter auch die Rechnungsprüfer, bemerkten Anfang der neunziger Jahre, daß der Korruptions- und Betrugsvirus auch die Kommission sehr viel stärker als bisher vermutet infiziert hatte. Es war allerdings nicht der Rechnungshof, sondern einige wenige Abgeordnete und vor allem der britische Journalist Chris White, die den Millionenskandal im Bereich Tourismus ans Tageslicht brachten.

Der Rechnungshof unter dem Druck des Parlamentes

Kritiker sollten allerdings nicht vergessen, daß der Rechnungshof eine relativ junge Einrichtung ist. Seine Arbeit nahm er im Jahre 1977 auf und wurde erst mit dem Vertrag von Maastricht in den Rang eines EU-Organs erhoben. Die Pflicht, „insbesondere über alle Fälle von Unregelmäßigkeiten“ zu berichten, hält erst der Vertrag von Amsterdam in Art. 248 EGV ausdrücklich fest. Von den rund 550 Bediensteten des Hofes sind nur etwa 300 Prüfer, die den mehr als 160 Mrd. ECU schweren Haushalt kontrollieren sollen. Viele von ihnen konzentrieren sich bis heute darauf, daß alles ordnungsgemäß verbucht ist. In ihrem Selbstverständnis gleichen sie damit eher Wirtschaftsprüfern, die sich nicht für die Bekämpfung von Betrug und Korruption zuständig fühlen.

Der „Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger“ erinnert daran, daß das EP schon seit 1989 Probleme im Bereich Tourismus bemängelt hatte.² Im September 1992 legte dann der Rechnungshof seinen Bericht vor, in dem er auf schwere Unregelmäßigkeiten hinwies.³ Den kritischen Abgeordneten reichte dies jedoch nicht aus. Die britischen Konservativen warfen dem Rechnungshof vor, zunächst das Ausmaß der Unregelmäßigkeiten nicht ausreichend dargestellt zu haben. In seinem zweiten Bericht (1996)⁴ habe der Rechnungshof keine „ernsthafte Analyse der Korruptions- und Betrugsverdachtsmomente“ vorgelegt.⁵

1995 setzte das EP die sozialdemokratische EU-Abgeordnete Rosemarie Wemheuer als Berichterstatterin über den Tourismuskandal ein. Minutiös wies sie der Kommission nach, wichtige Informationen zu Betrugsfällen gar nicht, teilweise oder nur zögerlich zugänglich gemacht zu haben. Einige Abgeordnete zweifelten in dieser Phase noch an der Kooperationsbereitschaft der Rechnungsprüfer. Dann kamen jedoch klare Signale aus Luxemburg, daß der Rechnungshof einem Konflikt mit der EU-Kommission nicht ausweichen würde.

Der Rechnungshofpräsident geht auf Konfliktkurs

Vor allem der im Januar 1996 gewählte Präsident Bernhard Friedmann ergriff mehrere Initiativen, die den Rechnungshof zu einem effektiven Kontrollinstrument weiterentwickelten. Eine entscheidende Rolle spielte wohl auch die persönliche Bereitschaft Friedmanns, die sich anbahnende schwere Konfrontation mit der Kommission auszutragen.

Der Rechnungshof erkannte, daß er es zunehmend mit Formen der Organisierten Kriminalität zu tun hatte, die sich die strukturellen Schwächen der Kommission zunutze machten. Friedmann sprach dies auch immer wieder offen aus. Bei der Vorstellung der Studie „Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union“⁶ in Bonn im Oktober 1996 analysierte er, daß sich „früher viele Betrugsfälle im Agrarbereich“ abgespielt hätten. „Heute sei der Trend feststellbar, daß sich das organisierte Verbrechen immer öfter komplizierter Firmengebilde bediene. So falle es zum Beispiel auf, daß die Zahl von Konkursen nach der Zahlung größerer Subventionssummen angestiegen sei.“⁷

Die Prüfer stießen auf Fälle, in denen die Täterkreise in mehreren Ländern gleichzeitig operierten und in Off-Shore-Paradiese auswichen, um ihre Identität zu verschleiern. Die Kommission schloß Millionenverträge mit Briefkastenfirmen ab, deren Spur bis hin zu den British Virgin Islands führten. Die Besitzer konnten in der Regel nicht ausfindig gemacht werden. Gleichzeitig stießen die Kontrolleure verstärkt auf Hinweise, daß auch Kommissionsbeamte an den kriminellen Netzen beteiligt sein könnten. In dem Fall eines Netzes von rund 20 Firmen hatten Kommissionsbeamte Millionenzahlungen an Firmen veranlaßt, ohne Bankgarantien einzufordern und den wirklichen Besitzer der kompliziert verschachtelten Firmen zu kennen. Hinzu kam der Verdacht, daß die EU-Kommission die Ermittlungen verzögerte, Papiere verschwinden ließ, und Parlament und Rechnungshof ungenügend informierte.

Die Taktik der Sonderberichte

Als Neuerung beschlossen die Rechnungsprüfer, große Teile des Jahresberichtes in zahlreichen Sonderberichten über das ganze Jahr zu veröffentlichen, um die Durchschlagskraft ihrer Kritik zu erhöhen. Allein 1998 verabschiedete der Rechnungshof 25 Einzelberichte. Auch die Sprache der früher kafkaesken Analysen wurde klarer und deutlicher. All diese Berichte haben wesentlich dazu beigetragen, dem EP und der Öffentlichkeit das Ausmaß der Mißwirtschaft in der EU-Kommission zu offenbaren.

Großes Aufsehen erregte im Juli 1998 der „Sonderbericht über die Betrugsbekämpfungsbehörde UCLAF“⁸, die der Kommission unterstellt ist. Im Kapitel „Korruption und Dienstvergehen“ kritisieren die Rechnungsprüfer: „Derzeit ist die Politik der Kommission alles andere als eindeutig; Fälle werden über Jahre verschleppt, Mitarbeiter von ihren Posten zwar versetzt, behalten aber ihre Stelle innerhalb des Organs.“⁹ Über die „internen behördlichen Ermittlungen“ heißt es an anderer Stelle: „Es gibt allseits bekannte Fälle (z.B. im Tourismusbereich), wo den UCLAF-Ermittlern Akten vorenthalten und belastende Dokumente systematisch vernichtet wurden.“¹⁰

Der Rechnungshof räumt zwar ein, daß es UCLAF in vielen der geprüften Fälle nicht gelang, „ausreichende Beweise für Bestechung zu erbringen“¹¹. Dies könne aber auch darauf zurückzuführen sein, daß es für die UCLAF schwierig sei, genügend Beweise zu erbringen, „wenn Zahlungen z. B. über Dritte erfolgt sind, da kein europäisches Organ befugt ist, Hausdurchsuchungen vorzunehmen, Bankkonten zu prüfen usw. (...) Dennoch fand die UCLAF in allen mutmaßlichen Bestechungsfällen eindeutige Beweise für Dienstvergehen (schwerwiegendes Mißmanagement, Günstlingswirtschaft, Interessenkonflikt usw.). Es wurden jedoch nur in Ausnahmefällen Disziplinarverfahren eingeleitet.“¹² Im Haushaltskontrollausschuß des EP wurde der Sonderbericht von vielen als weiterer Beleg für den Verdacht gewertet, daß die Kommission systematisch die Hand über die eigenen Beamten hielt und Informationen vertuschte oder zumindest nicht zur Aufklärung beitrug.

Das Mißtrauen der Abgeordneten gegenüber der Kommission verstärkte ein weiterer Sonderbericht des Rechnungshofes über den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien,¹³ für den die EU knapp zwei Mrd. DM für den Zeitraum 1996 bis 1999 bereitgestellt hatte. Die Rechnungsprüfer fällten ein vernichtendes Urteil: „Die Maßnahmen der Europäischen Union im ehemaligen Jugoslawien bleiben von einigen Ausnahmen abgesehen wenig sichtbar. (...) Zwei Jahre nach Unterzeichnung der Abkommen von Dayton und Paris bleibt die von der EU mobilisierte Wiederaufbauhilfe deutlich hinter den angestrebten Zielen zurück. Dies ist nicht nur auf die schwierige Situation im ehemaligen Jugoslawien zurückzuführen, sondern auch auf die Unfähigkeit der Kommission, die angemessene Umverteilung ihrer Humanressourcen herbeizuführen und die Zusammenarbeit zwischen ihren eigenen Diensten sicherzustellen.“¹⁴

Als konkretes Beispiel kritisiert der Rechnungshof die Instandsetzung von Wohnungen und Infrastrukturen. „Bis Ende 1997 hatte die Kommission für die Instandsetzung von etwa 6300 Wohnungen von Flüchtlingen und Vertriebenen innerhalb des Landes gesorgt, was allerdings als sehr bescheidenes Ergebnis zu werten ist. Häufig blieben instandgesetzte Wohnungen anschließend leer, da die Arbeiten nicht im Rahmen von Vorhaben durchgeführt worden waren, die auch die sozialen Infrastrukturen, die Wasser- und Stromversorgung und die Schaffung von Arbeitsplätzen umfaßten.“¹⁵

Der Bericht bestätigte nur die Eindrücke, die sich Abgeordnete des Europäischen Parlamentes im Februar 1998 während einer Reise nach Bosnien-Herzegowina gemacht hatten. Die Abgeordnete Doris Pack beschrieb ihre Erkenntnisse als „traurig und erniedrigend“. Sie fand „unerträgliche Zustände“ vor und resümierte: „Die EU blamiert sich zum zweiten Mal auf dem Balkan“.¹⁶

Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen Parlament und Kommission nahm der Rechnungshof im Dezember 1998 seinen Sonderbericht über die „Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas“¹⁷ an. Auch hier wurde das Mißmanagement der Kommission ungeschönt exponiert: „Das bunt zusammengewürfelte und häufig wechselnde Personal des für die Programme zuständigen Referats, unzulängliche Instrumente für die Projektverwaltung und buchmäßige Erfassung sowie eine zu nachlässige Verwaltung gestatteten es der Kommission nicht, die Maßnahmen in zufriedenstellender Weise zu überwachen, die Probleme rasch zu behandeln und die Qualität der Leistungen der Auftragnehmer zu überprüfen.“¹⁸

„Bei fast einem Drittel des Vertragsvolumens (192 Millionen ECU) erfolgte die Auftragsvergabe ohne Ausschreibung, ohne daß dadurch die Durchführung an Schnelligkeit gewonnen hätte. (...) Wegen der fehlenden Mitteilung der Ergebnisse ist ungewiß, ob die für fast 40 Millionen ECU im Rahmen des TACIS-Programms 1991 in die Wege geleiteten Studien für die Empfänger von Nutzen sind“¹⁹, befürchteten die Rechnungsprüfer. „Im Juni 1997 lag den russischen Behörden lediglich ein einziger Abschlußbericht über die im Rahmen des TACIS-Programms

1991 durchgeführten Studien vor, die auf rund 40 Millionen ECU veranschlagt und in Höhe von etwa 34 Millionen ECU bezahlt waren.“²⁰

Die Konfrontation

Die Taktik der EU-Kommission, die Vorwürfe zu leugnen und zu vertuschen, verärgerten den Rechnungshofpräsidenten Friedmann so sehr, daß dieser die Kommission und mehrere Kommissare im Fall des Skandals um das Amt für humanitäre Hilfe ECHO öffentlich beschuldigte, den Rechnungshof getäuscht zu haben.

„Am 23. November 1995 haben wir einen Brief geschrieben an den damaligen Direktor des Kommissionsamtes für humanitäre Hilfe ECHO, Gomez Reino,“ erklärte Friedmann im Oktober 1998.²¹ Die Rechnungsprüfer wollten Auskunft über alle bei ECHO beschäftigten Mitarbeiter. „Da hat man uns die Leute verschwiegen, die über die Firma Perry Lux beschäftigt wurden“. Die Kommission hatte diese Mitarbeiter, darunter auch die Ehefrau eines Funktionärs, illegal über die Firma angestellt und Hilfgelder für Afrika und Jugoslawien zu ihrer Bezahlung eingesetzt.

Die EU-Kommission wies solche Anschuldigungen systematisch zurück. Die gefälschten Verträge bei ECHO bezeichnete Kommissionspräsident Jacques Santer im EP als „administrative Tricks“. Friedmann warf der EU-Kommission daraufhin vor, „nicht mit offenen Karten zu spielen“²². Höhepunkt der Auseinandersetzung war die Entscheidung des Rechnungshofpräsidenten, den niederländischen Kommissionsbeamten Paul Van Buitenen zu empfangen, der dem Rechnungshof Anfang Dezember 1998 brisantes Beweismaterial übergab. Für Santer war es unbegreiflich, daß eine der EU-Institutionen einen einfachen B-Beamten im mittlereren Dienst als Kronzeugen gegen eine andere EU-Institution anhörte. Erboast schrieb er in einem Brief an Friedmann, den er gleichzeitig an Friedmanns Kollegen im Rechnungshof schickte, um den Präsidenten unter Druck zu setzen: „Mir scheint, dieser Schritt entspricht nicht dem Geist, der in den Beziehungen zwischen unseren beiden Institutionen vorherrschen sollte.“²³

Friedmann ließ sich jedoch vom Vorgehen Santerers nicht beeindrucken, sondern wies den Kommissionspräsidenten ganz entschieden in seine Schranken und unterstrich die Unabhängigkeit seiner Institution: „Ich kann mich nur darüber wundern, daß Sie anscheinend beurteilen möchten, wie ich meinen Tagesablauf gestalten soll,“²⁴ antwortete Friedmann in scharfem Ton. Die Akten, die Van Buitenen übergeben habe, würden „in aller Objektivität und aller Unabhängigkeit geprüft“.²⁵ Gleichzeitig stellte der Rechnungshof die Unterlagen Van Buitenens dem Ausschuß der Sachverständigen zur Verfügung.

Wenig Interesse an Betrugsbekämpfung

Nach dem EP hat damit auch der Rechnungshof einen Emanzipationsakt zugunsten einer demokratischen Kontrolle Europas vollzogen. Dies war und wird auch in Zukunft nicht selbstverständlich sein, da die Auseinandersetzung stark personalisiert war. Ohne einen couragierten und integren Präsidenten wie Friedmann oder

mit einem stärkeren Kommissionspräsidenten als Santer hätte die Kraftprobe anders ausgehen können.

Daß einige Mitglieder des Rechnungshofes solchen Konflikten lieber ausweichen und alles im Einverständnis zwischen den EU-Institutionen regeln würden, liegt zum Teil an den völlig unterschiedlichen Traditionen der nationalen Rechnungshöfe. So muß in Spanien der Präsident des Rechnungshofes zur Regierungspartei gehören. In anderen Staaten gehört er hingegen der Opposition an. Interessenkonflikte tauchen im Rechnungshof auch dann auf, wenn Mitglieder ihre eigenen Länder überprüfen müssen. In einem Fall weigerte sich zunächst ein Mitglied des Rechnungshofes, Hinweisen auf Organisierte Kriminalität in seinem Heimatland nachzugehen.

Auch die Mitgliedstaaten zeigen bisher auffällig wenig Interesse an der Betrugsbekämpfung. Nur in drei EU-Ländern ist Subventionsbetrug bisher überhaupt strafbar. Die Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses, Diemut Theato, kritisierte ganz entschieden, daß bisher kein einziger Staat das „Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union“ ratifiziert habe.²⁶ Viele der Beteiligten übersehen, daß eine effektive Arbeit des Rechnungshofes entscheidend zur demokratischen Kontrolle und Glaubwürdigkeit Europas beitragen kann.

Anmerkungen

- 1 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 30.1.1999
- 2 Ausschuß unabhängiger Sachverständiger, Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission v. 15. 3.1999.
- 3 Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1992, ABl. C309 v. 16.11.1993.
- 4 Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1996, ABl. C348 v. 18.11.1997.
- 5 Presseerklärung der britischen Konservativen im EP v. 19.3.1999.
- 6 Peter Altmeier; Bernhard Friedmann; Jürgen Schüler; Diemut R. Theato: Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union. Interne Studien Nr. 127/1996, St. Augustin, August 1996.
- 7 Handelsblatt v. 14.10.1996.
- 8 Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF („Unité de coordination de la lutte anti-fraude“), ABl. C230 v. 22.07.1998.
- 9 Ebd., S. 21.
- 10 Ebd., S. 7.
- 11 Ebd., S. 21.
- 12 Ebd., S. 22.
- 13 Sonderbericht Nr. 5/98 des Rechnungshofes über den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. C241 v. 31.7.1998.
- 14 Ebd., S. 31.
- 15 Ebd.
- 16 Gespräch Doris Packs mit dem Autor.
- 17 Sonderbericht Nr. 25/98 des Rechnungshofes zu den Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) und in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) (Zeitraum 1990-1997), zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. C35 v. 9.2.1999.
- 18 Ebd., Seite 35.
- 19 Ebd., Seite 35.
- 20 Ebd., Seite 20.
- 21 Gespräch Bernhard Friedmanns mit dem Autor.
- 22 Ebd.
- 23 Der Brief SanTERS an Friedmann v. 17. 12.1998 liegt dem Autor vor.
- 24 Der Brief Friedmanns an Santer v. 21. 12.1998 liegt dem Autor vor.
- 25 Ebd.
- 26 Presseerklärung Diemut Theatos: „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ v. 10.11.1998.