

Jürgen Stoldt

Vergessen und vergeben?

Vor zehn Jahren stürzte die Kommission Santer

Das Verhängnis nahm am 25. Oktober 1995 seinen Lauf, kaum zehn Monate nach dem Amtsantritt der Kommission von Jacques Santer. An diesem Tag beschloss der Europäische Rechnungshof in Luxemburg seine erste sogenannte „Zuverlässigkeitserklärung“.

Die Zuverlässigkeitserklärung war ein neues Verfahren zur Kontrolle des EU-Haushalts, das durch den Vertrag von Maastricht eingeführt worden war. Die erste Zuverlässigkeitserklärung betraf das Haushaltsjahr 1994, also noch das letzte Amtsjahr der alten Kommission unter ihrem langjährigen Präsidenten Jacques Delors.

Aber das Verdikt der Rechnungsprüfer fiel so vernichtend aus, dass es von der neuen Kommission nicht ignoriert werden konnte. Tatsächlich hatte der Rechnungshof in den Augen vieler Beobachter keine Zuverlässigkeitserklärung abgegeben, sondern eine „Unzuverlässigkeitserklärung“. Der Rechnungshof bezifferte die zu Unrecht getätigten Zahlungen auf 2,386 Milliarden ECU, also fast 4% der rund 60 Milliarden, die 1994 ausgegeben worden waren.

Was viele immer schon vermutet hatten, nun hatte man es gewissermaßen mit amtlichem Brief und Siegel. Brüssels Umgang mit den Steuergeldern war nicht über jeden Zweifel erhaben, ganz im Gegenteil.

Und die Zahlen des Rechnungshofes in den Folgejahren lasen sich noch drama-

tischer. Für das Jahr 1996, für das dann der Kommission später die Haushaltsentlastung vom Parlament verweigert wurde, ermittelte der Hof eine Fehlerquote von 5,4%, also fast 4,2 Milliarden an Zahlungen, die zu Unrecht getätigt worden waren.

Als die Kommission Santer antrat, war bereits so viel an Affären unter den Teppich gekehrt, dass es schwer wurde, noch richtig darauf zu stehen.

Der Hinweis, dass der größte Teil des vom Rechnungshof durch Hochrechnungen ermittelten Schadens in den Mitgliedstaaten entstanden war und Fehler und Versäumnisse letztlich auf deren Konto gingen und deshalb der Kommission gar nicht direkt zuzuschreiben waren, half Santer und seinen Kommissaren wenig.

Dieses Argument hätte vielleicht eher überzeugt, wenn die neue Brüsseler Kommission selbst mit weißer Weste dagestanden hätte. Aber die Kommissare hatten von ihren Vorgängern eine Reihe von Fällen übernommen, in denen es zu gravierenden Unregelmäßigkeiten gekommen war, obwohl die Dienststellen der Kommission in diesen Fällen die direkte Managementverantwortung getragen hatten.

Günstlingswirtschaft unter der Kontrolle von Privatfirmen

Typischerweise hatten sich die Beamten der Kommission in diesen Fällen in großem Umfang auf die Dienste von externem Personal verlassen, beschäftigt über sogenannte Büros für technische Hilfe. Die Auswahl der Empfänger von Hilfs- und Fördergeldern und deren Management und Auszahlung erfolgte daher oft de facto unter der Kontrolle dieser Privatfirmen. Dies erwies sich als äußerst riskant. Es kam zu Günstlingswirtschaft, es wurden Gelder zweckentfremdet, es gab fiktive Projekte, um Gelder in die eigene Tasche abzuzweigen, korrupte Beamte wurden mit großzügigen Geschenken bei Laune und bei der Stange gehalten.

Als die Kommission Santer antrat, war bereits so viel an Affären unter den Teppich gekehrt worden, dass es schwer wurde, noch richtig darauf zu stehen.

Jacques Santer hatte mit der Schwedin Anita Gradin erstmals eine Kommissarin im Kollegium, die eigens für Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung zuständig war. Aber Gradin und die ihr unterstehenden Dienste waren zu schwach, um die übernommene Erblast zu bewältigen und neue Entgleisungen zu verhindern.

Neue Fehlentwicklungen gab es vor allem in den Bereichen, für die die frühere französische Premierministerin Edith Cresson als Kommissarin die Zuständig-

keit übernommen hatte, insbesondere im Zusammenhang mit Förderprogrammen für berufliche Bildung.

Davon wussten die Abgeordneten im Europäischen Parlament noch nichts, als sie im Frühjahr 1998 die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 1996 aufschoben. Dabei ging es vor allem um die Aufklärung von Fällen aus der Zeit von Delors. Die Abgeordneten fühlten sich über deren Ausmaß und die eingeleiteten Schritte nicht ausreichend informiert und kritisierten, dass die Kommission zu zögerlich war, wenn es darum ging, die nationalen Justizbehörden um Ermittlungen und Strafverfolgung zu bitten.

In den folgenden Monaten kamen dann weitere Affären ans Licht, insbesondere der Fall des Zahnarztes René Berthelot, dessen Einstellung als hochrangiger wissenschaftlicher Berater die französische Kommissarin Edith Cresson durchgesetzt hatte.

Neu war in diesem Sommer und Herbst 1998 auch, dass einige Abgeordnete des Haushaltskontrollausschusses sich nicht mehr nur auf Berichte stützten wollten, die ihnen vom Rechnungshof vorgelegt worden waren. Sie begannen, auf eigene Faust Nachforschungen anzustellen und stießen dabei auf eine Atmosphäre von Geheimniskrämerei, Protektionismus, Vetternwirtschaft und Obstruktionspolitik, wie sie einige Jahre zuvor schon der der französischen Nationalversammlung angehörende Abgeordnete François D'Aubert (*Main basse sur l'Europe – Enquête sur les dérives de Bruxelles*, Paris 1994) beschrieben hatte.

Wenigstens für einige Monate entstand eine europäische Öffentlichkeit

Die recherchierenden Abgeordneten (in der Mehrzahl übrigens Frauen, siehe den Beitrag von Edith Müller in diesem Heft) gingen dabei im Zusammenspiel mit Kommissions-kritischen Journalisten vor. Davon gab es nur eine Handvoll im ansonsten konformen Brüsseler Pressecorps, aber ihre Berichte entwickelten Durchschlagkraft und weckten nach und nach wachsendes Interesse auch in den Heimatredaktionen derjenigen Zeitungen, deren Brüsseler Korrespondenten nichts von den Affären der Kommission Santer gesehen und gehört haben wollten.

Zusätzlicher Zündstoff entstand durch den Streit um eine grundlegende Reform der Betrugsbekämpfung und um die künftige Rolle der Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF. In dieser Frage hatte die Kommission den Vorschlag gemacht, UCLAF aus der Kommission auszugliedern und ihr einen organisatorisch unabhängigen Status als Agentur zu geben. Damit ging Santer auf Konfrontationskurs zum Parlament, das hinter diesem Vorschlag den Versuch vermutete, die Betrugsbekämpfung zu schwächen, weil in dem Vorschlag der Kommission offen blieb, welche Untersuchungsbefugnisse das Amt überhaupt haben würde.

Die von Santer eingeschlagene Konfrontationsstrategie wurde von vielen Abgeordneten als Erpressung betrachtet, durch die die Entscheidung über die Haushaltsentlastung in einen allgemeinen politischen Vertrauentest umgewandelt werden sollte.

Am 9. Dezember 1998 trat dann Paul van Buitenen auf den Plan, damals Beamter in der Finanzkontrolle der Kommission und heute Mitglied des Europäischen Parlaments, wo er der grünen Fraktion angehört (siehe seinen Beitrag in diesem Heft). *How the European Commission deals with its internal irregularities and fraud* lautete der Titel des nicht lange vertraulich bleibenden Berichts, den der streitbare Niederländer der Vorsitzenden der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament und wenig später auch dem Rechnungshof in Luxemburg übermittelte. Es ging darin vor allem um Unregelmäßigkeiten beim Programm Leonardo (Förderung der beruflichen Bildung) und van Buitenen legte interne Dokumente vor, um zu zeigen, auf welche Weise Kommissarin Cresson zugunsten ihrer (französischen) Freunde Einfluss auf die Vergabe von Fördergeldern genommen hatte.

Van Buitenen wurde vom Dienst suspendiert und damit in die Rolle eines David gedrängt, der gegen Goliath antritt, eine Rolle die ihm auf den Leib geschrieben war und die er später in zwei Büchern (Paul von Buitenen: *Unbestechlich für Europa, Ein EU-Beamter kämpft gegen Miss-*

wirtschaft und Korruption, Basel 1999, *Korruptionskrieg in Brüssel, Kampf um mehr Transparenz für Europa*, Basel 2004) anschaulich geschildert hat.

Alles-oder-Nichts-Strategie als letzter Ausweg

Es hatte sich also einiges zusammengebraut und die Kommission sah keine andere Wahl mehr, als gegenüber dem Parlament auf eine Alles-oder-Nichts-Strategie umzuschalten. Hört endlich auf uns zu kritisieren oder stellt einen Misstrauensantrag. So lautete im Dezember 1998 die Botschaft an die Abgeordneten. Unterstützung für diese Strategie fand Jacques Santer hierfür vor allem bei Pauline Green, der der britischen Labour-Partei angehörenden Vorsitzenden der sozialdemokratischen Fraktion des Parlaments.

Für ihr politisches Überleben hing die Kommission jetzt ganz entscheidend von der Haltung ihrer Fraktion im Parlament ab. Santer war damit in der Hand einer Politikerin, die bei seiner Benennung für das Amt des Kommissionspräsidenten im Jahre 1995 mit der Mehrheit ihrer Fraktion noch gegen ihn gestimmt hatte.

Schwach geworden war dagegen die Unterstützung, die Santer von der anderen großen Fraktion des Europäischen Parlaments erhielt, von den in der Europäischen Volkspartei zusammengeschlossenen Christdemokraten und Konservativen, also aus seiner eigenen politischen Familie. Das lag auch daran, dass der größte Block in dieser Fraktion, die deutschen CDU/CSU-Abgeordneten, nach der Abwahl von Helmut Kohl freie Hand hatte und nicht mehr auf Vorgaben aus Berlin achten musste, wo Rot-Grün die Macht übernommen hatte. Hinzu kam, dass sich Santer wegen der Behandlung von van Buitenen auch mit dem Präsidenten des Rechnungshofes, Bernhard Friedmann, überworfen hatte. Friedmann war Mitglied der CDU und genoss im Parlament großen Respekt.

Die von Santer eingeschlagene Konfrontationsstrategie wurde von vielen Abgeordneten als Erpressung betrachtet, durch die die Entscheidung über die Haushaltsentlastung unzulässigerweise in einen allgemeinen politischen Vertrauentest umgewandelt werden sollte. Der wunde Punkt dabei war, dass die EG-Verträge für einen Misstrauensantrag

gegen die Kommission eine kaum zu überspringende Hürde errichten: Der Misstrauensantrag muss in offener Abstimmung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen angenommen werden.

Für die Entscheidung über die Entlastung war dagegen nur eine absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Am 17. Dezember 1998 stimmten 270 Abgeordnete gegen die Entlastung und nur 225 dafür.

Im Sinne ihrer Eskalationsstrategie reichte die sozialdemokratische Fraktion daraufhin einen Misstrauensantrag gegen die Kommission ein, verbunden mit der Ankündigung, man werde gegen den eigenen Antrag stimmen und der Kommission somit das Vertrauen aussprechen.

Diese Strategie schien aufzugehen, kurz vor der Abstimmung am 14. Januar 1999 zog Green den Antrag ihrer eigenen Fraktion zurück, nachdem eine Mehrheit im Parlament einen von ihrer Fraktion eingebrachten Antrag unterstützt hatte, in dem der Kommission eine neue Frist bis zum 15. März 1999 gesetzt wurde, um eine Reihe von Forderungen zu erfüllen. Das Parlament stimmte dann mit 293 gegen 232 einen weiteren Misstrauensantrag nieder, der von der rechtsgerichteten Gruppe „Europa der Nationen“ um den französischen Abgeordneten Fabre-Auprespy eingebracht worden war.

Damit schien die Kommission gerettet, zumal die Fraktion von Frau Green es auch geschafft hatte, vom Parlament die Einsetzung eines „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger“ beschließen zu lassen.

Ausschuss unabhängiger Sachverständiger als taktisches Manöver

Tatsächlich war der Beschluss zur Einsetzung dieses fünfköpfigen Expertengremiums zunächst einmal ein taktisches Manöver, um die weitere Arbeit des Haushaltskontrollausschusses des Parlaments und des Rechnungshofes lahm zulegen.

Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit (de facto kaum mehr als sechs Wochen) und aufgrund des unklaren rechtlichen Status des Ausschusses war echte Aufklärungsarbeit kaum zu



leisten, zumal sich der Ausschuss fast ausschließlich auf von der Kommission selbst zur Verfügung gestellte Dokumente und Informationen stützen konnte. Zudem wurde vom Ausschuss selbst ausdrücklich „eine gründliche Untersuchung der Tatbestandsmerkmale“ einzelner Fälle für unmöglich erklärt, da man nicht in laufende Disziplinar- und Strafverfahren habe eingreifen dürfen und wollen.

So endete der Bericht des Ausschusses mit eher allgemein gehaltenen Ausführungen zum Thema Verantwortlichkeit. Lediglich Frau Cresson und ihrem Zahnarzt wurde bescheinigt, „daß es sich hier um einen ausgesprochenen Fall von Güstlingswirtschaft handelt(e).“

Ansonsten konnten die Sachverständigen den Kommissaren keine persönlichen Verantwortlichkeiten nachweisen. Stattdessen drückten sie ein ungutes Gefühl aus, das sie während ihrer Untersuchung beschlichen hatte: „Es wird schwierig, irgendeine Person zu finden, die sich auch nur im geringsten verantwortlich fühlt.“

Dieser Satz war in der aufgeheizten Atmosphäre jener Tage angesichts der heranrückenden Europawahlen der Todesstoß für die Kommission und ließ ihr keinen anderen Ausweg als den kollektiven Rücktritt.

Die Option, gemäß Artikel 216 des EG-Vertrages („Jedes Mitglied der Kommis-

sion, das (...) eine schwere Verfehlung begangen hat, kann auf Antrag (...) der Kommission durch den Gerichtshof seines Amtes enthoben werden.“) rechtzeitig gegen Frau Cresson vorzugehen, hatten Santer und seine Kommissare nicht genutzt. Dies wäre der Weg gewesen zu zeigen, dass die Kommission zur Selbstreinigung willens und fähig war. Dafür war es am 15. März 1999 zu spät.

Es blieb nur noch der Rücktritt, nachdem Frau Green signalisiert hatte, dass nun auch ihre Fraktion bereit war, einen Misstrauensantrag gegen die Kommission zu unterstützen.

Verschleiern und vergessen

Was dann unter der Ägide von SanTERS Nachfolger Romano Prodi und seinem für Verwaltungsreform zuständigen Vizepräsidenten Neil Kinnock folgte, wurde im März 2000 von der CSU-Europaabgeordneten Gabriele Stauner mit der Formel „Verschleiern und vergessen“ umschrieben. Frau Stauner war die zuständige Berichterstatte für die Haushaltsentlastung des Krisenjahres 1998.

Der Ausschuss unabhängiger Sachverständiger hatte zwar im September 1999 einen weiteren Bericht vorgelegt, aber auf die von vielen erwartete genauere Untersuchung der Verantwortlichkeiten unter Einbeziehung der Beamtenebene der Kommission verzichtet und statt-



dessen lediglich allgemeine Vorschläge zur Reorganisation der Kommission gemacht.

Die hohen Beamten der Kommission seien nach SanTERS Sturz offenbar zu dem Schluss gekommen, so Frau Stauner, „dass die Kommissare im Zweifel angreifbar sind, man selbst aber nicht.“ Kein einziger hoher Beamter habe seinen Job verloren. Die Autorität der neuen Kommissare sei damit geschwächt und das schon unter Präsident Santer bestehende Übergewicht des nur zu oft von Seilschaften beherrschten Apparats noch größer geworden.

In aller Offenheit hat dies allerdings nur einer der neuen Kommissare, der für Entwicklung und humanitäre Hilfe zuständige Däne Poul Nielson, eingeräumt. In einem Interview mit der Kommissions-internen Zeitung *Commission en Direct* (Ausgabe 150 vom 21. Januar 2000) hat er unter anderem erklärt:

„Mir ist nun klar, wem die Kommission gehört: nicht unbedingt den Mitgliedern der Kommission, sondern Spitzenbeamten auf höherer Ebene. Ich sehe eine höchst problematische und in vielerlei Hinsicht gefährliche Dichotomie zwischen einer vorherrschenden hierarchischen Kultur einerseits und einem anarchischen, auf Netzwerken beruhenden Machtspiel (...) Dadurch werden Regeln ausgehöhlt, und auch dies untergräbt in Wirklichkeit die Transparenz und Legitimität der Kommission.“

Im Frühjahr 2003 stand dann auch die Kommission von Romano Prodi am Rande der Katastrophe, als die sogenannte „Eurostat-Affäre“ ruchbar wurde. Wieder war die hilflos klingende Standardentschuldigung zu hören, das falle doch alles in die Verantwortung der Vorgänger.

Stabilisiert hat sich die Lage für die Kommission erst unter dem gegenwärtigen Präsidenten José Manuel Barroso. Die Erweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 hat die Gewichte und Prioritäten im Europäischen Parlament nachhaltig verschoben.

Das zeigt sich am Niedergang des Ausschusses für Haushaltskontrolle, der nach der Meinung vieler Beobachter im Parlament nur noch ein Schatten seiner selbst ist. Im Parlament wurde sogar ganz unverhohlen darüber diskutiert, ob der Ausschuss als eigenständiges Gremium überhaupt noch benötigt wird. Bislang konnte der Ausschussvorsitzende Herbert Bösch dieses Ansinnen vereiteln.

Als Enttäuschung hat sich die maßgeblich vom Haushaltskontrollausschuss betriebene Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF erwiesen. Das Amt krankt vor allem an der Fehlbesetzung an seiner Spitze.

Seit März 2000 wird OLAF von dem früheren Münchener Oberstaatsanwalt

Franz-Hermann Brüner geleitet. Der hat inzwischen eine lange Liste von Affären auf seinem Konto, die auch die Glaubwürdigkeit des Amtes untergraben haben. An erster Stelle zu nennen wäre hier die Hexenjagd auf Hans-Martin Tillack, den früheren Korrespondenten des Magazins *Stern* in Brüssel. Sie endete für OLAF mit einer Blamage, weil die gegen Tillack erhobenen Vorwürfe in sich zusammenbrachen und dieser vermutlich von Anfang an das Opfer einer gezielten Verleumdung aus den Reihen der Kommission geworden war.

Trotz seiner mageren Bilanz wurde Brüner Anfang 2006 auf Betreiben der unter gewaltigem Druck aus Berlin stehenden Kommission wiedervernannt, obwohl sowohl im Ausschuss für Haushaltskontrolle als auch im Rat anderen Kandidaten der Vorrang gegeben worden war.

Damit wird ausgerechnet für den wohl sensibelsten Posten im Beamtenapparat der Kommission die von ihr selbst aufgestellte Regel durchbrochen, dass deren Inhaber spätestens alle sieben Jahre zu wechseln haben.

Neue Kultur des Interessenkonflikts

Auch ansonsten schreckt Kommissionspräsident Barroso nicht davor zurück, die von der Kommission proklamierten Regeln guten Managements zu ignorieren. Das wurde schon gleich zu Beginn seiner Amtszeit deutlich, als Barroso dem aus Estland stammenden Vizepräsidenten Kallas nicht nur die Verantwortung für den Verwaltungsapparat der Kommission übertrug, sondern gleichzeitig auch die Zuständigkeit für sämtliche Dienststellen der Kommission, die für die Kontrolle dieses Apparates zuständig sind.

Jüngstes Beispiel für diese Kultur des Interessenkonflikts ist der gegenwärtige Rechnungsführer der Kommission, Brian Gray, der im Lauf dieses Jahres als Generaldirektor auf den Posten des Internen Prüfers der Kommission befördert wird. Damit wird er für die Kontrolle der von ihm zuvor verantworteten Rechnungsführung der Kommission zuständig und kann sich selbst bescheinigen, ob er bei der Reform der Rechnungsführung gute Arbeit geleistet hat. ♦