

Die Kölner Messehallen, OLAF und das Europäische Parlament

Welche Spielregeln gelten in der Europahauptstadt Brüssel?

Nach rund zwanzig Jahren Bauzeit sind die Gebäude des Europäischen Parlaments im Brüsseler Quartier Léopold inzwischen komplett. Trotzdem könnte der Skandal um die ohne öffentliche Ausschreibungen vergebenen Aufträge die Verantwortlichen noch einholen. Den Weg hierfür weist ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs, das Ende vergangenen Jahres erging.

Jürgen Stoldt

Es gibt Neuigkeiten in der Saga um die Gebäude des Europäischen Parlaments in Brüssel. Vor zehn Jahren, im Januar 2000, hatten wir unter dem Titel „Im Visier der Immobilienmafia“ in *forum* 197 zum ersten Mal über unsere Recherchen in dieser Affäre berichtet. Es geht dabei um den gewaltigen Gebäude-Komplex, den das Parlament in den letzten 20 Jahren in mehreren Etappen am heutigen Bahnhof Brüssel-Luxemburg hat errichten lassen; alle Phasen des Milliarden-Projekts wurden ohne öffentliche Ausschreibungen an immer dasselbe Privatunternehmen vergeben.

2002 gaben wir mit einem Schreiben an den damaligen EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi den Anstoß für eine Untersuchung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF. Diese Untersuchung des zur EU-Kommission gehörenden Amtes lief so ab, dass der Fall zunächst verschleppt und mehr als drei Jahre später ohne weitere Empfehlungen abgeschlossen wurde, ohne dass OLAF ernsthaft und objektiv die Frage überprüft hatte, ob die einschlägige EU-Richtlinie für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen vom Parlament einzuhalten war oder nicht.

Um sich um eine klare Aussage zu dieser Frage herumzudrücken, wurden von OLAF fadenscheinigste Argumente ins Feld geführt. Das Amt

setzte sich dabei sogar ohne Begründung über die Einschätzung eines von ihm selbst speziell für diesen Fall engagierten anerkannten Experten für öffentliche Ausschreibungen in Belgien hinweg. Dieser Experte, dessen Name von OLAF nach wie vor geheim gehalten wird, konnte in seinem von OLAF bestellten Gutachten keinen Grund erkennen, der es dem damaligen Generalsekretär des Parlaments erlaubt hätte, bei der Finanzierung des Gebäudeprojekts auf eine Ausschreibung gemäß der einschlägigen Richtlinie zu verzichten und sogar ausdrückliche Anweisung zu geben, von den Vorgaben der Richtlinie abzuweichen, wie dies tatsächlich geschehen war (siehe dazu unser ausführlicher Bericht in der Februarausgabe *forum* 263 von 2007).

Drei Rüffel für das Betrugsbekämpfungsamt

Im Mai 2007 wandten wir uns daraufhin mit einer Beschwerde an Nikiforis Diamandouros, den EU-Bürgerbeauftragten, weil wir der Ansicht waren, dass OLAF die Untersuchung nicht ernsthaft und objektiv geführt hatte. Gegenüber Professor Diamandouros erklärte der Generaldirektor des Amtes, Franz-Hermann Brüner, es gebe keinen Bedarf für eine eingehendere Untersuchung.



© Matthias Groote - flickr.com

Der Ombudsmann kam zu einem anderen Schluss. Das von OLAF in diesem Fall an den Tag gelegte enge Verständnis seines Mandats „*könne dazu führen, dass OLAF seine Aufgabe, nämlich Betrug, Korruption und andere illegale Aktivitäten aufzudecken, die die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen, nicht erfüllen könne*“, schrieb der Ombudsmann in einer Presseerklärung vom 17. September 2009. In seiner Empfehlung rief der Bürgerbeauftragte das Amt dazu auf, das Ergebnis seiner Untersuchung zur Anwendbarkeit der einschlägigen EU-Richtlinie zu überprüfen und, wenn nötig, die Auswirkungen dieses Falles auf die finanziellen Interessen der EU zu untersuchen. (www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/4179/html.bookmark)

Am Ende also zumindest ein klarer Rüffel für das Amt. Es hat, so bestätigen die Untersuchungen des Bürgerbeauftragten, seine eigentliche Arbeit nicht ordnungsgemäß gemacht. Stattdessen hatte es ausgerechnet die beiden Ermittler auf mich angesetzt, die zuvor im Falle des Brüsseler *STERN*-Reporters Hans-Martin Tillack fadenscheinige Korruptionsvorwürfe zusammengebraut hatten, um den kritischen Journalisten mundtot zu machen.

Auch für den Versuch dieser beiden Ermittler, den Autor dieses Beitrags im Rahmen des Abschlussberichtes in ein schiefes Licht zu rücken, musste das Amt einen Rüffel kassieren, denn der Europäische Datenschutzbeauftragte ordnete am 18. September 2008 eine entsprechende Berichtigung des OLAF-Abschlussberichts an.

Ein dritter Rüffel steht noch an: Bislang hat OLAF dem Bürgerbeauftragten keine plausible Erklärung

dafür geben können, auf welcher Rechtsgrundlage es mir als angeblich „Betroffenem“ (= OLAF-Terminologie für Tatverdächtigen) eine Vorladung nach Brüssel zur Vernehmung geschickt und Erkundigungen über meine Person eingezogen hat, obwohl ich das Amt lediglich auf mögliche Unregelmäßigkeiten aufmerksam gemacht hatte. Das eigentliche Ziele dieser Vorladung lag wohl nicht in der Aufklärung des Falles, sondern in der Einschüchterung eines unwillkommenen Beschwerdeführers.

Anders als der Datenschutzbeauftragte hat der Bürgerbeauftragte allerdings keine Weisungsbefugnisse gegenüber dem Betrugsbekämpfungsbüro. Deshalb kann und wird es sich OLAF wahrscheinlich herausnehmen, die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten einfach zu ignorieren.

Ein Urteil, das auch OLAF nicht ignorieren kann

Trotzdem wird sich das Amt sicherlich noch einmal mit den Gebäuden des Parlaments beschäftigen müssen. Den Anstoß dafür könnte ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29. Oktober 2009 geben (Rechtssache C-536/07). In diesem Verfahren der EU-Kommission gegen Deutschland ging es um die Art und Weise, wie die Stadt Köln vier neue Messehallen bauen ließ.

Wie bei den Parlamentsgebäuden wurde auch bei diesen Messehallen gegen europäisches Recht für die Vergabe öffentlich finanzierter Aufträge verstoßen. Im Falle der Kölner Messehallen beschloss die Kommission jedoch am 27. Juni 2007, Deutschland vor dem EU-Gericht in Luxemburg

Wie bei den Parlamentsgebäuden wurde auch bei diesen Messehallen gegen europäisches Recht für die Vergabe öffentlich finanzierter Aufträge verstoßen.

zu verklagen mit der Begründung, dass der Bauauftrag ohne ein transparentes Wettbewerbsverfahren vergeben worden war.

Hintergrund war, dass sich die Stadt Köln gegenüber dem Oppenheim-Esch-Fonds als privatem Bau-Investor verpflichtet hat, bis zum Jahr 2035 einen jährlichen Mietzins für die neuen Hallen in Höhe von 20,7 Millionen Euro zu zahlen. In der Vertragslaufzeit summieren sich die Mietzahlungen auf rund 600 Millionen Euro. Im Gegenzug errichtete der Fonds die Messehallen nach Vorgaben der Stadt, die Baukosten hierfür wurden auf 235 Millionen Euro geschätzt.

Ein solches Bauprojekt hätte öffentlich und europaweit ausgeschrieben werden müssen, so die EU-Kommission. Der Europäische Gerichtshof folgte in seinem Urteil im Wesentlichen ihrer Argumentation und entlarvte die Manöver der Stadt Köln als das, was sie tatsächlich waren: Etikettenschwindel zugunsten eines bestimmten privaten Investors.

Die Bundesregierung hatte vor Gericht die Position der Stadt Köln vertreten und erklärt, bei dem Vertrag vom 6. August 2004 handele es sich lediglich um einen Mietvertrag. Ein Mietvertrag würde in der Tat nicht von den EU-Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen erfasst, weil es bei einem Mietvertrag immer nur einen Eigentümer und damit auch nur einen Anbieter geben kann, da es sich um ein bestimmtes, bereits existierendes Objekt handelt.

Nicht so im Fall der Kölner Messehallen, befanden die Richter. Es komme nicht darauf an, dass der Vertrag zwischen der Stadt Köln und dem Investor den Titel „Mietvertrag“ trage, sondern darauf, was der tatsächliche Gegenstand des Vertrages war.

Die Richter stellten fest, dass zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung mit der Errichtung der fraglichen Hallen noch nicht einmal begonnen worden war. „Folglich“, so heißt es im Urteil weiter, „konnte der Vertrag nicht unmittelbar die Anmietung von Immobilien zum Ziel haben, mit deren Bau noch nicht begonnen worden war. Vorrangiges Ziel dieses Vertrags konnte daher denkbareweise nur die Errichtung der betreffenden Bauwerke sein, die anschließend der Stadt Köln im Wege einer als ‚Mietvertrag‘ bezeichneten vertraglichen Beziehung zur Verfügung zu stellen waren.“

An dieser Einstufung des Vorhabens als Bauauftrag änderte auch die Tatsache nichts, dass sich das Grundstück, auf dem die Messehallen zu errichten waren, zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits im Besitz des privaten Investors befand.

Der höchstrichterliche Spruch aus Luxemburg könnte für die Stadt Köln am Ende sogar ein Segen sein, weil er den Weg dafür ebnet, die finanziellen

Nachteile auszugleichen, die dem Steuerzahler durch den Verzicht auf einen freien Wettbewerb entstanden sind. Das Urteil könnte die Möglichkeit eröffnen, die Mietverträge neu zu verhandeln, erklärte Jörg Frank, stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Grünen im Kölner Stadtrat, in einem Interview im vergangenen Dezember.

Die Parallelen zwischen den Kölner Messehallen und den jüngsten, Ende 2008 fertig gewordenen Erweiterungsgebäuden des Europäischen Parlaments („D4/D5-Gebäude“, inzwischen tragen sie die Namen von Willy Brandt und József Antall) sind nur zu offensichtlich.

Der Vertrag für ihren Bau wurde am 14. Oktober 2004, also nur gut zwei Monate nach dem Vertrag für die Kölner Messehallen unterzeichnet, und es ging dabei um ein ähnlich großes finanzielles Volumen, da sich die geschätzten Baukosten auf mehr als 280 Millionen Euro beliefen, am Ende sind daraus über 340 Millionen geworden. Vertragspartner des Europäischen Parlaments in Brüssel war ebenfalls ein privater Investor, in diesem Fall die SA Promotion Léopold. Und auch in diesem Fall war der Investor im Besitz der Grundstücke, auf denen die Gebäude zu errichten waren.

Der Titel des Vertrages, den das Parlament mit dem Investor schloss, lautet „*Immeubles D4-D5, Convention d'emphyteose avec option d'achat*“, also langfristiger Pachtvertrag („Erbpachtvertrag“) mit Kaufoption. Genau wie im Fall der Kölner Messehallen verschleierte dieser Titel des Vertrages seinen tatsächlichen Hauptgegenstand, nämlich die Errichtung der Gebäude D4-D5.

Etikettenschwindel, um Mitbewerber auszubooten

Aus dem Protokoll der entscheidenden Sitzung des Präsidiums des Europäischen Parlaments am Tag vor der Vertragsunterzeichnung (Protokoll vom 13. Oktober 2004, Dokument PE 349.279/BUR) geht hervor, dass sich die Parlamentsoberen sehr wohl im Klaren gewesen sein müssen, dass sie einen Bauauftrag vergeben würden. Das Thema wurde unter Tagesordnungspunkt 4 mit dem Titel „*Entwurf eines Vertrages für den Bau der Gebäude D4-D5*“ angekündigt und im Text des Protokolls ist mehrfach vom Bauträger die Rede, und nirgends von einem Verpächter.

Trotzdem war nicht nur die vorherige öffentliche Ausschreibung unterblieben, sondern auch die ebenfalls in der EU-Haushaltsordnung vorgeschriebene Bekanntmachung der Vergabe des Bauauftrages im Amtsblatt der Europäischen Union.

Damit sollte es potentiellen Konkurrenten der SA Promotion Léopold anscheinend möglichst schwer gemacht werden, Beschwerde gegen die Vergabe des Auftrages einzulegen. Wohl um ganz sicher zu gehen, gab es nicht einmal auf der Web-

Der Europäische Gerichtshof [...] entlarvte die Manöver der Stadt Köln als das, was sie tatsächlich waren: Etikettenschwindel zugunsten eines bestimmten privaten Investors.

site des Parlaments eine Veröffentlichung der Information über den Vertragsabschluss. Es sei „bedauerlich“ [...], dass der Erbpachtvertrag (sic!) tatsächlich nicht auf der Website des Europäischen Parlaments veröffentlicht wurde“, schrieb uns der damalige Generalsekretär des Parlaments, Harald Romer am 5. Juli 2007.

Diese Veröffentlichung auf der Website des Parlaments wurde mit vier Jahren Verspätung nachgeholt, aber der Schaden durch die Verstöße gegen die EU-Haushaltsordnung, in der die Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge auf EU-Ebene niedergelegt sind, ist damit nicht aus der Welt.

In den vom Ministerrat der EU beschlossenen Finanzvorschriften für den EU-Haushalt heißt es in Artikel 89 wörtlich: „(1) Für öffentliche Aufträge, die ganz oder teilweise aus dem Haushalt finanziert werden, gelten die Grundsätze der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung. (2) Vergabeverfahren werden auf der Grundlage eines möglichst breiten Wettbewerbs durchgeführt [...]“

Wie oben beschrieben hat das Parlament gegen die Grundsätze der Transparenz verstoßen und durch den im Zusammenspiel mit dem privaten Investor inszenierten Etikettenschwindel jeglichen Wettbewerb um den Auftrag unmöglich gemacht, was auch ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung darstellen dürfte, weil damit potentielle Mitbewerber um den Bauauftrag von vornherein ausmanövriert wurden.

Auf der Strecke blieb nicht nur der freie Wettbewerb. Die beteiligten Beamten sind durch die fortgesetzten Verstöße gegen die Vergabevorschriften, die sie eigentlich vor unzulässiger Einflussnahme schützen sollen, erpressbar geworden.

Das Nachsehen hat, wie immer in solchen Fällen, der Steuerzahler. Denn ein Verfahren ohne Wettbewerb führt unweigerlich dazu, dass das bevorteilte Unternehmen die Preise nach oben treiben kann.

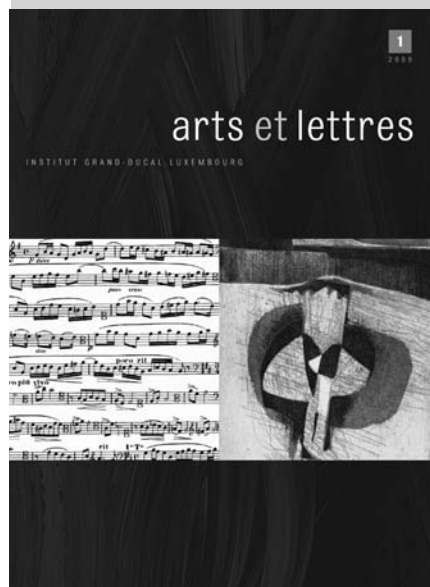
Artikel 103 der Haushaltsordnung sieht für solche Fälle, in denen das Vergabeverfahren „mit gravierenden Fehlern oder Unregelmäßigkeiten behaftet“ ist, vor, dass „bereits gezahlte Beträge im Verhältnis zur Schwere der Fehler oder Unregelmäßigkeiten oder des Betrugs“ wieder eingezogen werden können.

Zudem stellt Artikel 314 des belgischen *Code pénal* betrügerische Manöver unter Strafe, welche die Freiheit, an Vergabeverfahren mitzuwirken, einschränken.

Ein Fall für OLAF also, das schwerwiegende Unregelmäßigkeiten zulasten des EU-Haushaltes zu untersuchen hat. Aber auch ein Test für die Glaubwürdigkeit der neuen EU-Kommission und des neu gewählten Europäischen Parlaments, die es in der Hand haben, das Amt zu ermutigen, die Vorgänge endlich aufzuklären.

Man darf jedenfalls gespannt darauf sein, ob in der Europahauptstadt Brüssel auch in der neuen Ära des Lissabon-Vertrages andere Spielregeln gelten als in Köln oder andernorts in der Europäischen Union ... ♦

Das Nachsehen hat, wie immer in solchen Fällen, der Steuerzahler. Denn ein Verfahren ohne Wettbewerb führt unweigerlich dazu, dass das bevorteilte Unternehmen die Preise nach oben treiben kann.



Arts et Lettres 1-2009 de l'Institut Grand-Ducal Luxembourg

Après avoir arrêté l'édition dans les années 1960, la Section des arts et des lettres de l'Institut Grand-Ducal s'est relancée dans la publication annuelle de sa revue *Arts et Lettres*. L'ouvrage se veut un rassemblement de textes à caractère scientifique et/ou critique concernant, directement ou indirectement, la vie culturelle du Luxembourg et de la Grande Région.

Un des objectifs de la revue est de relancer la recherche dans le domaine des sciences humaines. On y trouve donc des textes variés sur des sujets comme la littérature (française, allemande et luxembourgeoise), la musique, le théâtre, la danse, le cinéma, les médias, les arts plastiques et l'architecture. Chaque numéro est en plus accompagné d'un CD ou DVD.

Contact: Edmond Thill

Musée national d'histoire et d'art

Tél. : 47 93 30-314, E-mail : edmond.thill@mnha.etat.lu

Livraison gratuite contre virement de 15 euros au compte de saint-paul Luxembourg auprès de la BCEE LU61 0019 1300 6666 4000, avec la mention « Arts et Lettres 1/09 »