



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SC/028
"Transparenz"

Brüssel, den 26. Oktober 2006

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem Grünbuch

"Europäische Transparenzinitiative"

KOM(2006) 194 endg.

Die Kommission beschloss am 12. Mai 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Grünbuch "Europäische Transparenzinitiative"
KOM(2006) 194 endg.

Der Ausschuss setzte gemäß Artikel 19 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung einen Unterausschuss für die Vorarbeiten ein.

Aufgrund der Neubesetzung des Ausschusses hat das Plenum beschlossen, diese Stellungnahme auf der Oktober-Plenartagung zu erörtern, und Frau SÁNCHEZ MIGUEL gemäß Artikel 20 der Geschäftsordnung zur Hauptberichterstatterin bestellt.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 430. Plenartagung am 26. Oktober 2006 mit 132 gegen 7 Stimmen bei 12 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Vorgeschichte**

1.1 Die Europäische Kommission ist sich der Notwendigkeit bewusst, einen Rahmen festzulegen, mit dem die Transparenz zwischen den europäischen Organen und Einrichtungen und den Lobbygruppen gefördert und die für die Öffentlichkeit bestimmten Informationen über die Empfänger der in den verschiedenen Politikbereichen verteilten EU-Gelder verbessert werden kann.

1.2 Vor diesem Hintergrund gab die Kommission den Startschuss für die "Europäische Transparenzinitiative", wiewohl dieses Anliegen bereits im Weißbuch "Europäisches Regieren" zum Ausdruck gebracht worden war, das später zu folgenden konkreten Ergebnissen führte:

- der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission;
- einem eigenen Register für Dokumente der "Komitologie"-Ausschüsse;
- der Einrichtung von Datenbanken mit Informationen über Gremien und Sachverständigenausschüsse, die die Kommission beraten;
- dem "Kodex für gute Verwaltungspraxis" der Kommission, in dem die Standards für ihre Beziehungen zu Einzelpersonen festgelegt sind.

1.3 Dementsprechend werden in dem Grünbuch drei Schwerpunkte festgelegt, die es mit Blick auf eine öffentliche Diskussion über die Transparenz der Maßnahmen der EU-Organe und -Einrichtungen zu berücksichtigen gilt, und zwar:

- die Notwendigkeit eines strukturierteren Rahmens für die Lobbyarbeit;
- das Feedback zu den Mindeststandards für die Konsultation;
- die Offenlegungspflicht für Informationen über Empfänger von EU-Geldern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung.

2. **Zusammenfassung der Ziele des Grünbuchs**

2.1 **Transparenz und Interessenvertretung**

2.1.1 Die Kommission hält es für erforderlich, die Begriffe "Lobbyist" und "Lobbyarbeit" klar zu definieren, um die Ergebnisse der Standards besser bewerten zu können und mehr Transparenz in ihre Beziehungen zu Lobbygruppen oder sonstigen Bürgerinnen und Bürgern, die sich an die europäischen Organe und Einrichtungen wenden, zu bringen.

2.1.2 Der grundlegende Rahmen für die Beziehungen zwischen den EU-Organen und -Einrichtungen und Lobbygruppen muss nach Ansicht der Kommission einige wesentliche Elemente beinhalten, die - ausgehend von der Legitimierung dieser Lobbyarbeit - der Transparenz dieser Beziehungen förderlich sind. So sollte keine fragwürdige Einflussnahme und kein wirtschaftlicher Druck auf die Beschlussfassung gestattet sowie keinerlei finanzielle, materielle oder personelle Unterstützung gewährt werden dürfen. Die Verbreitung zweifelhafter, absichtlich zweideutiger oder falscher Informationen muss verhindert werden. Die Lobbyarbeit sollte auf jeden Fall im Sinne des allgemeinen Wohls der Gemeinschaft betrieben werden.

2.1.3 Vor allen Dingen aber müssen sämtliche Praktiken als rechtswidrig erachtet werden, die Betrug oder Korruption Vorschub leisten können oder sowohl in Bezug auf die Informationen, die sie bereitstellen, als auch im Hinblick auf die Legitimität ihrer Mitglieder irreführend sein können. Ein wichtiger Punkt ist die Repräsentativität der jeweiligen Gruppen.

2.1.4 Die Transparenz der Beziehungen zwischen den EU-Organen und -Einrichtungen und den Lobbygruppen kann mithilfe der bestehenden Maßnahmen, insbesondere der Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit, gefördert werden. Zu diesem Zweck wurden "Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation" festgelegt, die eine Berichterstattung über europäische Organisationen der Zivilgesellschaft mithilfe der Datenbank CONECCS ermöglichen, in der sachdienliche Daten zur Bestätigung ihrer Repräsentativität enthalten sind.

2.1.5 In jedem Fall aber erscheint eine Verstärkung der Kontrollmöglichkeit durch die Öffentlichkeit erforderlich, auch wenn einige der von der Kommission diesbezüglich vorgeschlagenen Maßnahmen in vielen Mitgliedstaaten bereits angewandt werden. Die erste Maßnahme bezieht sich

auf die von den Lobbygruppen gelieferten Informationen, die durch einen Online-Fragebogen auf der Website der Kommission unterstützt werden.

- 2.1.6 Das wichtigste Instrument ist das webgestützte System zur freiwilligen Registrierung, über das die Informationen bereitgestellt werden können, die für die Messung der angestrebten Ziele und die Finanzierungsquellen erforderlich sind. Es sei hier angemerkt, dass viele Generaldirektionen der Europäischen Kommission über ein System zur Anerkennung zugelassener Organisationen verfügen, um die Beziehungen zu diesen zu erleichtern.
- 2.1.7 Ein weiterer wichtiger Punkt, der alle Lobbygruppen - ebenso wie ihre Vertreter, unabhängig von deren Kategorie - gleichermaßen betrifft, sind die Verhaltenskodizes. In diesen freiwillig akzeptierten Verhaltensregeln wären gemeinsame und von den Gruppen, die sie entwickelt haben, unabhängige Mindestanforderungen enthalten.

2.2 **Feedback zu den Mindeststandards für die Konsultation**

- 2.2.1 Die Kommission hat im Rahmen ihrer jährlichen Arbeitsprogramme Mindeststandards für die Konsultation erarbeitet, um die Qualität ihrer Legislativvorschläge zu verbessern; dies erklärt die Relevanz der Endergebnisse für die Folgenabschätzungen. Es gibt jedoch einige Entscheidungen, die von dieser Konsultation ausgenommen sind, wie etwa das Komitologieverfahren und der soziale Dialog im Sinne von Artikel 137 bis 139 EGV, auf die weiter unten eingegangen wird.
- 2.2.2 Diese Verfahrensweise hat sich seit ihrer Einführung für die Kommission durchaus gelohnt, und zwar nicht nur hinsichtlich der Zahl, sondern auch bezüglich der Ergebnisse der Vorschläge, zu denen eine Konsultierung erfolgte, zumal über das Internetportal.

2.3 **Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern**

- 2.3.1 Die meisten Mitgliedstaaten verfügen mittlerweile über Informationskanäle, um die Liste der Empfänger von Gemeinschaftsgeldern, die in Partnerschaft mit ihnen finanziert werden, öffentlich zu machen. Das auffallendste Beispiel ist die Veröffentlichung der Liste der GAP-Empfänger. Dennoch sind die Daten, die übermittelt werden, von Land zu Land unterschiedlich, ebenso wie die Informationen über die Verwendung der Gelder bei unmittelbar von der EU finanzierten Maßnahmen.
- 2.3.2 Es geht nun darum, diese Informationen durch die Kommission zentral bereitzustellen. Das Problem sind die Komplexität, die sich aus den verschiedenen Empfängerkategorien ergibt, sowie die damit möglicherweise einhergehenden Verwaltungskosten. Die Aufstellung von Mindestanforderungen für die Informationen unter Beachtung der Datenschutzstandards könnte eine Lösung sein.

3. **Wichtigste im Grünbuch angesprochene Fragen**

- 3.1 In Bezug auf den Punkt "Transparenz und Interessenvertretung" ergeben sich folgende Fragestellungen:
 - 3.1.1 Maßnahmen zur Verstärkung der Transparenz der Lobbyarbeit.
 - 3.1.2 Müssen die Lobbygruppen automatisch konsultiert werden, wenn sie in einem Register stehen?
 - 3.1.3 Muss das Register der Öffentlichkeit uneingeschränkt zugänglich sein? Wer würde dieses Register verwalten?
 - 3.1.4 Müssen die derzeit geltenden Verhaltenskodizes geändert werden?
 - 3.1.5 Soll die Einhaltung der Verhaltenskodizes kontrolliert werden, und sollen eventuell sogar Sanktionen verhängt werden können?
- 3.2 Betreffend das "Feedback zu den Mindeststandards für die Konsultation" ergibt sich nur eine Frage:
 - 3.2.1 Hat die Kommission die allgemeinen Grundsätze und die Mindestnormen für die Konsultation auf zufrieden stellende Weise angewandt?
- 3.3 In Bezug auf die Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern ergeben sich folgende Fragestellungen:
 - 3.3.1 Müssen alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Informationen über Empfänger von Gemeinschaftsgeldern offen zu legen?
 - 3.3.2 Wenn ja, wie weit soll diese Information gehen? Landesweit, mit inhaltlichen Vorgaben?

4. **Allgemeine Bemerkungen**

- 4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Vorlage des Grünbuchs "Europäische Transparenzinitiative" durch die Kommission. Die Vielzahl von Interessen, die auf die Gemeinschaftspolitik einzuwirken versuchen, macht es erforderlich, dass die Kommission Standards aufstellt, durch die einerseits die Bedingungen geregelt werden, unter denen die Einflussnahme zu erfolgen hat, und andererseits die Mindestanforderungen festgelegt werden, die an Interessenvertreter und Lobbygruppen zu stellen sind.

- 4.2 Es sollte jedoch bereits im Voraus eindeutig definiert werden, was unter "Lobbygruppen" zu verstehen ist und wie ihre Beziehung zur Kommission auszusehen hat:
- 4.2.1 Die im Grünbuch¹ enthaltene Definition von "Lobbyisten" ist gelinde gesagt verwirrend, da sie sich auf Berufsverbände, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände usw. bezieht, die Tätigkeiten ausüben, "mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll". Der EWSA hat in dem Bemühen um eine Abgrenzung gegenüber den Lobbygruppen bereits das Konzept der "Organisationen der Zivilgesellschaft"² entwickelt. Darüber hinaus sind in den Artikeln 137 bis 139 EGV die Bedingungen, unter denen die "Sozialpartner" den sozialen Dialog zu führen haben, festgelegt³. Die Organisationen, die in der EU lobbyistisch tätig sind, unterscheiden sich in ihren Zielen, Strukturen und den von ihnen vertretenen Interessengruppen. Industrie-, Arbeitgeber- oder Gewerkschaftsverbände, die die Interessen von Tausenden oder gar Millionen europäischer Unternehmen bzw. Arbeitnehmer vertreten, sollten also nicht den lobbyistisch tätigen Organisationen oder Interessengruppen, die enge kommerzielle oder andere Interessen verfolgen, zugerechnet werden, da sie breite allgemeine und öffentliche Interessen der Gesellschaft vertreten und die Entwicklung von Industrie und Wirtschaft sowie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt fördern. Diese Organisationen sind nicht gewinnorientiert. Ihre auf das Allgemeinwohl ausgerichtete Tätigkeit wird in der Öffentlichkeit gut wahrgenommen, über sie wird ausführlich in der Presse berichtet, und sie sind selbst daran interessiert, dass über ihre Aktivitäten so viel wie möglich informiert wird. Es handelt sich bei diesen Organisationen um Sozialpartner, die zusammen mit staatlichen Institutionen auf europäischer Ebene am sozialen Dialog teilnehmen.
- 4.2.2 Daher sollte genau geklärt werden, wen der Begriff "Lobbygruppen" umfasst, und vor allem sollte ausdrücklich anerkannt werden, dass diese Teil der partizipativen Demokratie der EU sind.
- 4.2.3 Im Vertrag über eine Verfassung für Europa heißt es in Artikel 1-46 Absatz 3 über die Gewährleistung des Grundsatzes der partizipativen Demokratie: "Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und so bürgernah wie möglich getroffen." In Artikel 1-47 Absatz 3 heißt es weiter: "Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch".

1 Grünbuch, Abschnitt II, Ziffer 1, erster Absatz.

2 Siehe insbesondere die Stellungnahmen des Ausschusses zum Thema "Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk" vom 23. September 1999 (CESE 851/1999 - ABl. C 329 vom 17.11.1999), "Die organisierte Zivilgesellschaft und europäische Governance - Beitrag des Ausschusses zur Erarbeitung des Weißbuchs" vom 26. April 2001 (CESE 535/2001 - ABl. C 193 vom 10. Juli 2001), "Europäisches Regieren - ein Weißbuch" vom 21. März 2002 (CESE 357/2002 - ABl. C 125 vom 27. Mai 2002), "Die Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen des zivilen Dialogs" vom 14. Februar 2006 (CESE 240/2006 - ABl. C 88 vom 11. April 2006).

3 Es muss berücksichtigt werden, dass in Artikel 1-48 des Verfassungsvertrags die Funktion der Sozialpartner und des autonomen sozialen Dialogs festgelegt wird, wobei dieser Dialog von der Konsultation der so genannten interessierten Kreise der vorhergehenden Artikel abgegrenzt wird.

4.2.4 Hinsichtlich der Tätigkeit der "Lobbygruppen" sollte zwischen Informationszugang und Konsultation unterschieden werden. Alle EU-Bürger haben ein Recht auf Information, sie ist Teil der Transparenz, zu der alle Gemeinschaftsinstitutionen verpflichtet sind. Die Konsultation ist hingegen denjenigen vorbehalten, die ein berechtigtes Interesse an einer der Politiken der Gemeinschaft haben.

4.2.5 Die Kommission verabschiedete "Mindeststandards für die Konsultation"⁴, mit denen ein allgemeiner transparenter, kohärenter und gleichzeitig flexibler Rahmen für die Durchführung von Konsultationen zu konkreten Politikbereichen geschaffen werden sollte, insbesondere solchen, die eine Folgenabschätzung erfordern. Im Grünbuch werden einige der Bedingungen, die für die Teilnahme und Konsultation der interessierten Kreise gegeben sein müssen, dahingehend umformuliert und verbessert, dass sich ein transparentes Bild ergibt.

5. **Besondere Bemerkungen zu den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen**

5.1 **Register.** Das Erfordernis eines Registereintrags muss als eine zwingende Voraussetzung für den Erwerb eines Rechts wie dem der obligatorischen Konsultation der interessierten Kreise in sie betreffenden Belangen erachtet werden. Der EWSA ist diesbezüglich der Auffassung, dass die Forderung nach einem obligatorischen Register eine Mindestvoraussetzung für die Transparenz ist, die bei Konsultationen zu Fragen der Gemeinschaftspolitik gewahrt werden muss, und dass vor allem dafür gesorgt werden muss, dass die Konsultation nicht der Erlangung von Vorteilen dient, die mit dem Allgemeinwohl unvereinbar sind.

5.1.1 Es steht außer Frage, dass das Register öffentlich sein muss. Zudem sollte dieses Register von der Kommission verwaltet werden, da jede andere Art der Verwaltung aufgrund seines öffentlichen Charakters ausgeschlossen ist. Schließlich sollte - unabhängig von dem gewählten obligatorischen Registrierungssystem - der Umfang der von den Betroffenen zu liefernden Daten dem angestrebten Ziel angemessen sein, d.h. es den Bürgern Europas ermöglichen, über die Interessengruppen informiert zu werden, die auf die Politiken und Entscheidungen der Union Einfluss nehmen wollen.

5.1.2 In diesem Sinne muss eindeutig sein, welchen Beitrag die Lobbygruppen zu den Organen und Einrichtungen der EU leisten, wen sie vertreten, welche Ziele sie verfolgen und wie sie sich finanzieren. Aus diesen Mindestangaben sollte daher nicht nur der Name und Sitz der Organisation, ihr Gesellschaftszweck, d.h. die von ihr verfolgten Ziele, hervorgehen, sondern auch der Name der Personen, die ermächtigt sind, sie zu vertreten und in ihrem Namen zu sprechen sowie alle relevanten Informationen, die es ermöglichen, Kenntnis von ihrer Satzung und ihren geprüften Abschlüssen zu erlangen.

⁴ KOM(2002) 704 endg. vom 11. Dezember 2002.

- 5.2 **Verhaltenskodex.** Ein Verhaltenskodex muss an die Erfüllung von Mindestanforderungen für die Erlangung eines bestimmten beruflichen oder politischen Status geknüpft sein. Dieses Erfordernis muss als ein eng mit der Registrierungsspflicht zusammenhängendes Instrument erachtet werden, dessen Erfüllung seitens der eintragungswilligen Interessengruppen deren Konsultation durch die Kommission und andere Gemeinschaftseinrichtungen gewährleistet.
- 5.2.1 Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission einen verbindlichen **und dadurch die rechtliche und faktische Gleichbehandlung aller Betroffenen sichernden**, an eine Pflichtregistrierung gebundenen Verhaltenskodex nach Art desjenigen des Europäischen Parlaments⁵ annehmen und ihn inhaltlich an den angestrebten Zweck der Konsultation anpassen, insbesondere hinsichtlich der bei Verstößen drohenden Konsequenzen.
- 5.3 **Feedback über die Mindestnormen für die Konsultation:** Die einzelnen Generaldirektionen sind verpflichtet, die Folgen der Konsultation zu bewerten, allerdings nur bei strategisch wichtigen Vorschlägen der Kommission. Dieser Folgenabschätzung muss eine Aufstellung der konsultierten Personen beigefügt werden. Nach Ansicht des EWSA sollte eine solche Folgenabschätzung oder ein solches Feedback bei allen Vorschlägen, die Gegenstand einer öffentlichen Konsultation sind, erfolgen. Für eine bessere Weiterentwicklung der Konsultationen sollte die Kommission einige wichtig Fragen angehen, nämlich:
- die verwendeten Sprachen,
 - die Neutralität der Fragen,
 - die Gewichtung der einzelnen Standpunkte und Bemerkungen der an den Konsultationen beteiligten Organisationen gemäß ihrer Repräsentativität.
- 5.3.1 Der EWSA vertritt die Meinung, dass allgemeine Informationen über eine Konsultation nicht ausreichen, sondern dass jede konsultierte Organisation spezifische Informationen in Bezug auf die Konsultation sowie auf die Festlegung von breiteren Zeitspannen für die Debatte innerhalb der Organisationen erhalten muss. Ein stärkerer Rückgriff auf Konsultationen per Internet kann dazu führen, dass den Ansichten einzelner Personen oder nicht repräsentativer

5

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Anlage IX, Artikel 3, Verhaltenskodex.

"1. In ihren Beziehungen zum Parlament sind die Personen, die in dem Register nach Artikel 9 Absatz 2 GO aufgeführt sind, verpflichtet:

a) die Bestimmungen von Artikel 9 GO und dieser Anlage einzuhalten;

b) das/die von ihnen vertretene(n) Interesse/Interessen gegenüber Mitgliedern des Parlaments, ihren Mitarbeitern oder Beamten des Organs offen zu legen;

c) alle Vorstöße, um sich Informationen zu erschleichen, zu unterlassen;

d) sich nicht auf eine formelle Beziehung zum Parlament bei Geschäften mit Dritten zu berufen;

e) Kopien von Dokumenten, die beim Parlament beschafft wurden, nicht zur Gewinnerzielung an Dritte zu verbreiten;

f) die Bestimmungen von Anlage I Artikel 2 Absatz 2 strikt einzuhalten;

g) sich zu vergewissern, dass jede Zuarbeit im Rahmen der Bestimmungen von Anlage I Artikel 2 in das entsprechende Register eingetragen wird;

h) bei der Einstellung ehemaliger Beamter der Organe die Bestimmungen des Statuts zu beachten;

i) sämtliche Bestimmungen des Parlaments über die Rechte und Pflichten ehemaliger Mitglieder zu beachten;

j) zur Vermeidung etwaiger Interessenkonflikte die vorherige Zustimmung des betroffenen Mitglieds oder der betroffenen Mitglieder hinsichtlich einer vertraglich geregelten Beziehung oder Beschäftigung eines Mitarbeiters eines Mitglieds einzuholen und sich anschließend zu vergewissern, dass dies in das in Artikel 9 Absatz 2 GO vorgesehene Register eingetragen wird.

2. Jeder Verstoß gegen diesen Verhaltenskodex kann zum Entzug des Ausweises führen, der für die betroffenen Personen und gegebenenfalls für ihr Unternehmen ausgestellt wurde."

Organisationen die gleiche Gewichtung beigemessen wird, wie den Ansichten der Organisationen, die die gemeinsame Position der Mitgliedsorganisationen aus verschiedenen Ländern vertreten.

- 5.4 **Offenlegung von Informationen über die Empfänger von EU-Geldern.** Der EWSA schlägt vor, wie bei den von der Kommission verwalteten Geldern auch im Falle der von allen anderen europäischen Institutionen verwalteten Mittel Informationen über die Empfänger offen zu legen. Dies gilt auch für die von den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung verwalteten Gelder, für deren Verteilung die Mitgliedstaaten zuständig sind.
- 5.4.1 Einige Mitgliedstaaten kommen ihrer Offenlegungspflicht, u.a. im Bereich der Agrarbeihilfen der EU, auf beispielhafte Weise nach, andere wiederum nicht. Der EWSA plädiert dafür, alle Mitgliedstaaten zur Offenlegung sämtlicher Informationen über die Empfänger im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu verpflichten und diese Daten auch über das Internet zu publizieren.
- 5.5 Der EWSA bittet die Kommission zu prüfen, ob es nicht zweckmäßig wäre, die auf die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens ausgeübte Kontrolle auch auf die Mitglieder der Kommission auszudehnen, die diese Aufgaben - wie in Artikel 213 Absatz 2 EGV vorgesehen - wahrnehmen, und fordert die strikte Einhaltung der Artikel 11 und 16 des Beamtenstatuts. Die Berücksichtigung aller am Konsultationsverfahren und an der Entscheidungsfindung Beteiligten ist für die Transparenz und ein reibungsloses Funktionieren der Institutionen erforderlich.

Brüssel, den 26. Oktober 2006

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI