

EU-Agenturen und Interessenkonflikte¹

ABRISS

In dieser Studie, die von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments auf Ersuchen des Petitionsausschusses in Auftrag gegeben wurde, werden eine Bestandsaufnahme und eine Bewertung der bestehenden Vorschriften und Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte in den Agenturen der Europäischen Union (EU) vorgenommen. Ferner wird untersucht, ob und/oder wie die Kontrolle verbessert werden kann und ob es notwendig ist, die verschiedenen geltenden Vorschriften zu straffen und kohärenter zu gestalten.

Konzept der Unabhängigkeit in Bezug auf Agenturen der Europäischen Union

- Der Begriff **„Unabhängigkeit“** bezieht sich im Allgemeinen auf einen Zustand, bei dem sichergestellt ist, dass das betreffende Organ völlig frei handeln kann, ohne Weisungen entgegenzunehmen oder unter Druck gesetzt zu werden. Beim Konzept der Unabhängigkeit ist im Wesentlichen zwischen institutioneller und funktionaler Unabhängigkeit zu unterscheiden. Institutionelle Unabhängigkeit bezieht sich auf eine separate rechtliche Einheit und umfasst gewöhnlich Aspekte der organisatorischen, haushaltsmäßigen und personellen Unabhängigkeit. Mit der funktionalen Unabhängigkeit wird gewährleistet, dass die unabhängige Einheit bei der Ausübung ihrer Aufgaben keine Weisungen von externen Akteuren erhält.
- Die Gründungsverordnungen der dezentralen EU-Agenturen weisen in Bezug auf ihre Bestimmungen zur Unabhängigkeit, insbesondere den Grad der Unabhängigkeit, den die Agenturen gegenüber anderen Institutionen und Mitgliedstaaten wahren sollten, keine Homogenität auf.
- In Anbetracht der Hybridität der Leitungsstruktur der EU-Agenturen müssen sowohl ihre institutionelle als auch ihre funktionelle Unabhängigkeit vor diesem Hintergrund bewertet werden.

Konzept der „Interessenkonflikte“

- Der Begriff „Interessenkonflikt“ ist in verschiedenen Rechtsakten und Verhaltenskodizes sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene definiert. In terminologischer Hinsicht wird das Wort **„Interesse“** ohne einheitliche Linie im Singular oder Plural verwendet. Die Verwendung des Begriffs im Plural ist zutreffender, da der Begriff des Konflikts mindestens zwei verschiedene Interessen

¹ Vollständige Studie in Englisch: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU\(2020\)621934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU(2020)621934_EN.pdf)

erfordert, die miteinander unvereinbar sind und daher miteinander in Konflikt stehen. Aus vergleichender Sicht wird der Begriff in den meisten Amtssprachen der EU im Plural verwendet.

- Auf internationaler Ebene wurden die beiden wichtigsten Definitionen von Interessenkonflikten vom Europarat und von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgestellt. Beiden Definitionen ist gemeinsam, dass sie sich auf den Konflikt zwischen den öffentlichen Aufgaben des Beamten auf der einen Seite und seinen privaten Interessen auf der anderen Seite beziehen. Der feine Unterschied besteht darin, dass sich die Definition des Europarates auf tatsächliche oder vermeintliche Konflikte bezieht, während die von der OECD aufgestellte Definition tatsächliche oder potenzielle Konflikte umfasst. Allerdings bleibt in beiden Definitionen die Möglichkeit eines Konflikts zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen, insbesondere wenn der Beamte mehrere öffentliche Funktionen oder Rollen übernimmt oder übernommen hat, unerwähnt. Diese Art von Konflikt ist vor allem im Zusammenhang mit der Multi-Level-Governance der EU von Bedeutung, bei der ein nationales Interesse mit dem Interesse der Union in Konflikt geraten könnte.
- Auf EU-Ebene finden sich Definitionen von Interessenkonflikten sowohl in rechtsverbindlichen Vorschriften, nämlich dem EU-Beamtenstatut und der Haushaltsordnung, als auch in Verhaltenskodizes unverbindlicher Natur. Die im Beamtenstatut und in der Haushaltsordnung enthaltenen Definitionen beziehen sich auf Fälle, in denen das öffentliche Interesse, das durch die spezifische institutionelle Position einer Person vertreten wird, nicht nur mit den privaten Interessen, sondern auch mit anderen beruflichen oder nationalen Interessen dieser Person in Konflikt geraten kann. Der Hauptunterschied zwischen diesen beiden Definitionen besteht darin, dass die im Beamtenstatut festgelegte Definition lediglich tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte betrifft, während die Definition in der Haushaltsordnung auch eine Verpflichtung der Dienstvorgesetzten vorsieht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Situationen abzuwehren, die objektiv als Interessenkonflikt wahrgenommen werden könnten.
- In den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten in dezentralen EU-Agenturen aus dem Jahr 2013 heißt es, dass ein wahrgenommener Interessenkonflikt, selbst wenn er sich als unbegründet erweist, ein Reputationsrisiko für die Agentur darstellen kann. Daher empfiehlt die Kommission, dass, unter gebührender Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit, das Risiko eines wahrgenommenen Interessenkonflikts so behandelt werden sollte, als ob es sich um einen tatsächlichen Konflikt handelte.

Interne Vorschriften und Strategien der EU-Agenturen auf der Grundlage der Ergebnisse des Fragebogens und der Fallstudien

Definition von Interessenkonflikten

- Die meisten Agenturen wenden für alle Akteure die Definition gemäß den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten in dezentralen EU-Agenturen aus dem Jahr 2013 an. Es besteht jedoch keine Einheitlichkeit dahingehend, inwieweit die Vorschriften der Agenturen neben tatsächlichen Konflikten auch potenzielle oder wahrgenommene Konflikte bzw. die Möglichkeit von Konflikten zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen (d. h. zwischen dem Interesse der Union und dem nationalen Interesse) abdecken.

Art der Erklärung für Interessenkonflikte

- Das Europäische Parlament empfahl im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2017 die Verwendung von positiven Erklärungen, anstatt von Mitarbeitern und Verwaltungsratsmitgliedern zu verlangen, sich durch Selbstbewertung als frei von Interessenkonflikten zu erklären. Die Analyse im Rahmen dieser Studie hat ergeben, dass die meisten Agenturen eine Art „**intermediären**“ Ansatz verfolgen: Sie unterteilen die Interessenerklärung in verschiedene Bereiche (z. B. wirtschaftliche Interessen, familiäre Interessen, frühere Berufserfahrung, Zugehörigkeiten usw.), für die der betreffende Akteur angeben muss, ob ein relevantes Interesse besteht.

Zeitpunkt der Erklärung

- In den meisten Agenturen müssen Mitarbeiter und Verwaltungsratsmitglieder bei Einstellung bzw. Ernennung eine Interessenerklärung abgeben. Der wesentliche Unterschied besteht in der Frage, ob die Strategien der Agenturen eine Aktualisierung der entsprechenden Interessenerklärungen vorschreiben (entweder jährlich oder bei einer Versetzung).

Bewertung der Akteure und ihrer Befugnisse

- Die Art und Weise, wie Interessenerklärungen geprüft und Entscheidungen über die entsprechenden Konsequenzen getroffen werden, ist von Behörde zu Behörde sehr unterschiedlich. Einige Agenturen haben sehr detaillierte Vorgaben im Hinblick darauf aufgestellt, welche Maßnahmen in der jeweiligen Situation ergriffen werden sollten, sodass denjenigen, die die Vorschriften anwenden und die Bewertung der Interessenerklärungen (der Akteure) vornehmen, spezifische Orientierungshilfen zur Verfügung gestellt werden. Diese Orientierungshilfen werden in Form von sogenannten schwarzen Listen oder Interessenebenen bereitgestellt.

Prüfung des Interesses bei Sachverständigen

- Zahlreiche Agenturen beziehen Sachverständige eng in ihre Arbeit ein und ziehen dabei eine sogenannte schwarze Liste von Interessen heran. In verschiedenen Agenturen dürfen Sachverständige nicht in einen wissenschaftlichen Ausschuss berufen werden, wenn sie vor ihrer

Berufung für eine bestimmte Anzahl von Jahren für die Industrie gearbeitet haben. Die Zeitspanne, die zwischen der Arbeit in der Industrie und der Einberufung in einen Ausschuss liegen muss, variiert je nach Agentur.

Wartezeiten

- Das Drehtür-Phänomen kann schädlich für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die EU-Institutionen sein. Es ist schwierig, Verwaltungsratsmitgliedern und Sachverständigen, die nicht bei der entsprechenden EU-Agentur angestellt und somit nicht an das Beamtenstatut und die darin verankerten Bestimmungen für die Zeit nach der Beschäftigung gebunden sind, nach Ablauf ihres Mandats Verpflichtungen aufzuerlegen.

Interne Untersuchungsmechanismen

- In den meisten dezentralen Agenturen benennt der Exekutivdirektor, immer dann, wenn eine interne Untersuchung erforderlich ist, Mitarbeiter auf Einzelfallbasis. Einige Agenturen sehen auch die Möglichkeit vor, externe Sachverständige oder Mitarbeiter anderer Agenturen auf Ad-hoc-Basis hinzuzuziehen.
- Im Jahr 2015 wurde vom Netzwerk der EU-Agenturen (EUAN) ein agenturübergreifender Pool von Prüfern eingerichtet. Diesem Instrument mangelt es an offiziellen Verfahrensvorschriften.

Schutz von Hinweisgebern

- Alle 29 Agenturen, die den Fragebogen dieser Studie beantwortet haben, verfügen über einschlägige interne Vorschriften bzw. Leitlinien zur Meldung von Missständen. Davon wenden 22 Agenturen die Leitlinien der Kommission zur Meldung von Missständen an. Sieben Befragte gaben an, entweder eigene Vorschriften anzuwenden oder Anpassungen an den Leitlinien der Kommission vorgenommen zu haben, da diese Leitlinien aus der kommissionseigenen Politik in Bezug auf die Meldung von Missständen stammten und nicht unbedingt vollständig auf eine wesentlich kleinere Organisation wie eine Agentur übertragbar seien.

Beratungsmechanismen

- Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2017 empfahl das Europäische Parlament den Agenturen, einen „**Beratenden Ausschuss für Interessenkonflikte**“ einzurichten, ohne jedoch genauere Anweisungen zu geben oder zu präzisieren, welchen Bedarf ein solcher Ausschuss genau decken würde. Aus der Analyse im Rahmen dieser Studie geht hervor, dass zwischen den Beratungsausschüssen der einzelnen Agenturen beträchtliche Unterschiede bestehen.

Transparenz

- Eine indirekte Kontrolle des Umgangs mit Interessenkonflikten durch die Öffentlichkeit ist dann möglich, wenn eine Agentur transparent handelt und ausreichende Informationen auf ihrer Website veröffentlicht. Der Europäische Bürgerbeauftragte hat bereits alle Institutionen und Agenturen

aufgefordert, der Verpflichtung aus dem Beamtenstatut nachzukommen, jährlich Informationen über die beruflichen Tätigkeiten ehemaliger höherer Beamter nach deren Ausscheiden aus dem Dienst zu veröffentlichen. Nur sieben dezentrale Agenturen haben bei der Beantwortung des Fragebogens angegeben, Informationen über die aktuellen beruflichen Tätigkeiten des ehemaligen Exekutivdirektors bzw. stellvertretenden Exekutivdirektors bereits veröffentlicht zu haben.

- Gegenwärtig verfügen die Agenturen über keine gemeinsamen Vorschriften in Bezug auf Sitzungen ihrer Verwaltungsratsmitglieder und leitenden Mitarbeiter mit Interessenvertretern, und die einzelnen Leitlinien unterscheiden sich stark voneinander.

Empfehlungen (Zusammenfassung)

Leitung versus Kontrolle

- In den Gründungsverordnungen sollte präzisiert werden, wer an der Leitung der Agenturen beteiligt ist und welche Akteure als Aufsichtseinrichtungen fungieren. Der Grad ihrer Abhängigkeit von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten sollte geklärt werden.

Definition von Interessenkonflikten

- Die Agenturen sollten in ihren Vorschriften klarstellen, **ob der Begriff „Interessenkonflikt(e)“ auch** potenzielle oder wahrgenommene Interessenkonflikte umfasst und was genau darunter zu verstehen ist. Es sollten spezifische Beispiele in die Vorschriften der Agenturen aufgenommen werden.
- Definitionen von Interessenkonflikten sollten ausdrücklich den Konflikt zwischen dem Interesse der Union und nationalen oder anderen beruflichen Interessen umfassen. Für Verwaltungsratsmitglieder sollte diese Art von Konflikten in den Gründungsverordnungen der Agenturen geregelt werden.

Interessenerklärungen

- Die Agenturen sollten von den Hauptakteuren, etwa den Exekutivdirektoren, positive Interessenerklärungen, d.h. eine Erklärung aller Interessen für einen bestimmten Zeitraum, verlangen.
- Alle Akteure, die an der Leitung einer EU-Agentur beteiligt sind, sollten einen Lebenslauf in vorgegebenem Format vorlegen. Die Lebensläufe aller wichtigen Verwaltungsmitarbeiter in leitenden Positionen sollten öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Die Interessenerklärungen sollten grundsätzlich einmal im Jahr aktualisiert werden. Diese jährliche Aktualisierung ist insbesondere im Falle der Verwaltungsratsmitglieder und Mitglieder der wissenschaftlichen Ausschüsse von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus sollten die Interessenerklärungen auch bei einer Versetzung aktualisiert werden.

- Die Interessenerklärungen sollten nicht nur Interessen innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Agentur umfassen, sondern auch Interessen in mit dem Tätigkeitsbereich der Agentur verbundenen Bereichen (z. B. Chemikalien und Arzneimittel), wobei der öffentlichen Wahrnehmung gebührende Berücksichtigung zukommen sollte. Dies wird Leitlinien hinsichtlich der Frage erfordern, welche Bereiche als verbundene Bereiche zu betrachten sind.

System der Prüfung und Bewertung von Interessenerklärungen

- Es ist nicht möglich, ein allgemeingültiges Verfahren für die Prüfung und Bewertung von Interessenerklärungen zu entwickeln. Die Angemessenheit eines Systems hängt von fünf zentralen Faktoren ab: Auftrag der Agentur; Größe und Struktur der Agentur; Befugnis der Agentur, in ihrem politischen Tätigkeitsbereich verbindliche Entscheidungen zu treffen; Umfang des Einsatzes von (externen) Sachverständigen und Exposition der Agentur gegenüber externem Druck. Entscheidend ist, dass die Agenturen in ihrem Managementsystem für Interessenkonflikte einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Wählt eine Agentur einen dezentralen Ansatz, bei dem die Entscheidungsgewalt bei den Abteilungsleitern liegt, sollten genaue Anweisungen zur Verfügung gestellt werden, um eine konsistente Entscheidungsfindung sicherzustellen.

Sachverständige

- Für Agenturen, die eine ähnliche Funktion wahrnehmen, d. h. Risikobewertung (Europäische Arzneimittel-Agentur, Europäische Chemikalienagentur, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten), sollten einheitliche Vorgaben in Bezug auf die erforderliche Zeitspanne zwischen der früheren Tätigkeit eines Sachverständigen in der Industrie und seiner Einberufung in einen Ausschuss erarbeitet werden.

Wartezeiten

- Es ist schwierig, Verwaltungsratsmitgliedern und Sachverständigen, die nicht bei der entsprechenden EU-Agentur angestellt und somit nicht an das Beamtenstatut gebunden sind, nach Ablauf ihres Mandats Verpflichtungen aufzuerlegen. Eine angemessene Berichterstattung und Veröffentlichung relevanter Informationen trägt jedoch zur Erhöhung der Transparenz und unter Umständen zu einer besseren Einhaltung von Verpflichtungen in den Bereichen Ethik und Integrität bei.

Interne Untersuchungsmechanismen

- Auf der Grundlage der seit 2015 gesammelten Erfahrungen könnte das EUAN Überlegungen darüber anstellen, ob der agenturübergreifende Pool von Prüfern durch die Entwicklung von Verfahrensvorschriften formalisiert werden könnte. In den Verfahrensvorschriften könnte auch

festgelegt werden, wann Agenturen diesen Pool nutzen sollten, um die Beteiligung von agenturenexternen Personen an einer Untersuchung zu ermöglichen.

Meldung von Missständen

- Für kleine Agenturen ist es von wesentlicher Bedeutung, die Möglichkeit der agenturübergreifenden Mobilität zu sondieren. Das Europäische Parlament sollte im Rahmen des Entlastungsverfahrens die Umsetzung der Leitlinien der Kommission zur Meldung von Missständen überwachen.

Beratungsausschuss

- Sind die Verfahren zum Umgang mit Interessenkonflikten innerhalb einer Agentur dezentral organisiert, ist es wichtig, dass die Agentur über einen Beratungsausschuss verfügt, um das Verständnis für die Vorgaben zu erhöhen und deren Umsetzung zu straffen. Bei zentralisierten Verfahren ist solch ein Beratungsausschuss hingegen nicht unbedingt erforderlich.
- Es erscheint zweckmäßig, die Möglichkeit der Entwicklung einer gemeinsamen Praxis auf der Grundlage der bisher gemachten Erfahrungen zu erwägen. Etwaige Diskussionen diesbezüglich sollten mit einer Ermittlung der genauen Gründe für die Einsetzung von Beratungsausschüssen und der Klärung der Frage beginnen, wie diese Gründe in der Zusammensetzung dieser Ausschüsse und in ihrem Mandat zum Ausdruck kommen sollten. Es könnte auch geprüft werden, wie zweckmäßig die Einrichtung eines agenturübergreifenden Beratungsausschusses ist.

Transparenz

- Die Agenturen sollten Informationen über die Tätigkeiten ehemaliger höherer Beamter nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst veröffentlichen, auch wenn diese nicht weiter berufstätig sind, sondern z. B. eine Rente erhalten oder eine ehrenamtliche Tätigkeit ausüben.
- Durch die Veröffentlichung von Statistiken und Informationen zum Umgang mit Interessenkonflikten in den Jahresberichten der Agenturen könnte die Transparenz weiter erhöht werden.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz. Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.
© Europäische Union, 2020

Autoren: Ellen VOS, Natassa ATHANASIADOU, Laura DOHMEN
Verantwortlicher Verwaltungsbeamter: Ottavio MARZOCCHI Editionsassistenz: Ginka TSONEVA
Kontakt: : poldep-citizens@europarl.europa.eu

Das vorliegende Dokument ist im Internet verfügbar unter www.europarl.europa.eu/supporting-analyses