

# Die Wirksamkeit der Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte in den EU-Mitgliedstaaten<sup>1</sup>

## WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

In dieser vergleichenden Studie, die von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde, wird die Wirksamkeit der einschlägigen Vorschriften, Strategien und Verfahren in Bezug auf Interessenkonflikte bei der Besetzung hoher politischer Ämter (Regierungschef, Minister und andere hochrangige Amtsträger) in den Mitgliedstaaten untersucht.

Im Rahmen der Untersuchung werden die theoretischen und praktischen Aspekte von Interessenkonflikten hervorgehoben und einige politische Empfehlungen abgegeben.

Für die Regulierung in Bezug auf Interessenkonflikte ist eine Begriffsbestimmung erforderlich. Im Allgemeinen kann ein Interessenkonflikt als Konflikt zwischen den privaten Interessen und den amtlichen oder beruflichen Pflichten einer Person oder als Konflikt, der entsteht, wenn die privaten Interessen einer Person mit den Interessen ihres Arbeitgebers in Konflikt stehen, definiert werden. Interessenkonflikte treten in vielen verschiedenen Situationen und in Bezug auf viele verschiedene Angelegenheiten auf. Zudem sind weitere Unterteilungen möglich: In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt von Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte fast ausschließlich auf der Vetternwirtschaft und auf finanziellen Interessen. Später wurden Interessenkonflikte in zwei sehr breite Kategorien eingeteilt, nämlich in finanzielle und sonstige Interessenkonflikte. In aktuellen Definitionen werden immer wieder neue Formen nicht finanzieller Interessenkonflikte angeführt. Zudem sind zunehmende Überschneidungen zwischen dem Begriff widerstreitender Interessen und dem Begriff des Interessenkonflikts festzustellen. Dies trägt dazu bei, dass die Verwirrung (darüber, was als Interessenkonflikt gelten sollte und was nicht) zunimmt und dass der Begriff des Interessenkonflikts tendenziell inflationär gebraucht wird.

Der Bereich der Interessenkonflikte wird von rechtlichen Ansätzen dominiert. Bei den Vorschriften im Bereich Interessenkonflikte lassen sich folgende Tendenzen beobachten: a) eine Tendenz zur Annahme von mehr Ethikvorschriften und -standards in verschiedenen Institutionen und in Bezug auf verschiedene Personalkategorien und Kategorien von Trägern öffentlicher Ämter usw., b) eine Tendenz zur „Ethisierung der Vorschriften“ (Verweise auf die Ethik und Ethikstandards bei mehr Gesetzen, Vorschriften und Normen in verschiedenen Politikbereichen), c) eine Tendenz zur breiteren Anwendbarkeit ethischer Definitionen (z. B. in Bezug auf Ehepartner) und d) eine Tendenz zur Festlegung strikterer Normen in Bezug auf Interessenkonflikte. Im Verlauf der letzten Jahre wurden tendenziell auch verstärkt Soft-Law-Ansätze verfolgt, hauptsächlich im Zusammenhang mit der Annahme von mehr Ethikkodizes. Da die (auf der

<sup>1</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL\\_STU\(2020\)651697\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU(2020)651697_EN.pdf)



Regelbefolgung beruhenden und wertorientierten) Ansätze nur begrenzte Wirkung zeigen, wächst die Unsicherheit über den richtigen Regelungsmix, die Rolle der Selbstregulierung, die Wirksamkeit von Abschreckungsmechanismen und Sanktionen, die Qualität der Vorschriften und den Bedarf an anderen politischen, verhaltensbezogenen und wirtschaftlichen Instrumenten.

Mit der Ermittlung, Verwaltung und Bewertung von Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte sind manche der größten Herausforderungen und Schwierigkeiten in den Rechts-, Politik-, Organisations-, Verhaltens- und Verwaltungswissenschaften verbunden. Einer der Gründe für diese Schwierigkeiten liegt auf der Hand: In den nationalen Rechtsordnungen gehört der Grundsatz, dass Angeklagte als unschuldig gelten, bis bewiesen wurde, dass sie sich rechtswidrig verhalten haben, zu den unantastbarsten Grundsätzen. Gesetze über Interessenkonflikte sind hingegen meist vorbeugender Natur. Durch sie soll das Auftreten von Interessenkonflikten verhindert werden und eine mögliche Geisteshaltung sanktioniert werden, auch wenn nicht bekannt ist, ob sich eine von einem Konflikt betroffene Person ihr entsprechend verhält. Daher lässt es sich nur schwer nachweisen, ob bei Ministern oder hochrangigen Amtsträgern ein Konflikt vorliegt oder ob sich ein Interessenkonflikt auf eine von einer Person getroffene Entscheidung ausgewirkt hat. Die Vorschriften und Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte ließen sich leichter rechtfertigen, wenn nachgewiesen werden könnte, dass ein Konflikt von einer entsprechenden Geisteshaltung verursacht wurde. Dies ist allerdings nicht möglich. Zudem überschätzen Minister und hochrangige Amtsträger ihre Fähigkeit, mit ihren eigenen Interessenkonflikten umzugehen, und ihre Fähigkeit, bewusst und unparteiisch mit ihren eigenen Interessenkonflikten umzugehen. Darüber hinaus gehen die aktuellen politischen Tendenzen im Bereich der internationalen Politik und Führung hin zum moralischen Relativismus und zu einer gewissen Duldung von Interessenkonflikten von Führungskräften und Ministern. Letzteres ist mit zusätzlichen Problemen verbunden, wenn sich Führungskräfte nicht vorbildlich verhalten. Derartige Entwicklungen sollten nicht toleriert werden. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass es in manchen Fällen vom Kontext abhängt, ob ein Verhalten (un-)ethisch ist, und es daher nicht immer möglich ist, sich bewusst ethisch zu verhalten, so ist dieser Umstand noch lange keine Entschuldigung. Regierungen und Führungskräfte sind dazu verpflichtet, sich an allgemein anerkannte Werte und Integritätsgrundsätze zu halten, und Spitzenpolitiker müssen mit gutem Beispiel vorangehen. Es gibt eine Reihe von Eigenschaften, die Vertrauen erwecken, darunter insbesondere Zuverlässigkeit, Integrität, Verantwortung und Fairness.

In den EU-Mitgliedstaaten gibt es keine Statistiken und Zahlen in Bezug auf die Entwicklung von Interessenkonflikten. Es stehen weder Instrumente noch Methoden zur Messung der Entwicklung von Interessenkonflikten über lange Zeiträume hinweg zur Verfügung. Träger öffentlicher Ämter müssen heutzutage im Vergleich zu früheren Jahrzehnten deutlich mehr Vorschriften und Ethikstandards achten und anwenden. Es besteht Grund zu der Annahme, dass Minister und hochrangige Staatsdiener im Vergleich zu früher stärker für ethische Fragen sensibilisiert sind. Jedoch werden, wie bereits erörtert, auch Tendenzen hin zum moralischen Relativismus und zu einer geringeren Akzeptanz zuvor anerkannter (universeller) Normen festgestellt. Daher lässt sich unmöglich sagen, ob die Zahl der Interessenkonflikte zu- oder abnimmt. Neue politische Entwicklungen und sich wandelnde Governancekonzepte führen immer wieder zu neuen ethischen Herausforderungen und Interessenkonflikten. Während allerdings gewisse neue ethische Herausforderungen entstehen, treten andere Herausforderungen seltener oder gar nicht mehr auf. Insgesamt lassen sich nicht finanzielle Interessenkonflikte schwieriger messen als finanzielle Interessenkonflikte.

Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass es in einigen EU-Mitgliedstaaten zu mehr Interessenkonflikten kommt als in anderen. Was die allgemeinen Entwicklungen betrifft, sind in nahezu allen Mitgliedstaaten mehr Vorschriften und Maßnahmen in Kraft (größere Anwendungsdichte als im Jahr 2007). In vielen Fällen finden diese bei der Handhabung von Problemen im Zusammenhang mit dem „Drehtüreffekt“ Anwendung. In Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2005 (und später) beigetreten sind, ist die Anwendungsdichte bei Maßnahmen größer als in den alten Mitgliedstaaten (es gelten mehr Vorschriften und Maßnahmen). Nordische Länder verfügen über weniger Vorschriften und Maßnahmen als die anderen EU-Mitgliedstaaten. Ferner finden in Ländern mit einem höheren Ausmaß an Korruption mehr Vorschriften und Maßnahmen Anwendung (größere Anwendungsdichte) als in Ländern, in denen das Ausmaß an Korruption geringer ist.

Letzteres kann unterschiedlich gedeutet werden: a) mehr Vorschriften und Maßnahmen sind bei der Bekämpfung von Korruption und Interessenkonflikten nicht wirksam oder b) mehr Vorschriften und Maßnahmen wurden als Reaktion auf ein hohes Ausmaß an Korruption, eine bestimmte Politik sowie auf Misstrauen gegenüber Politikern verabschiedet. Während Politiker mehr Vorschriften und Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens fordern, zeigt dies auch, dass im Zuge von Interessenkonflikten Maßnahmen/Instrumente eingeführt werden, die Misstrauen sähen. Tatsächlich ist die Anwendungsdichte in einigen Mitgliedstaaten, in denen das Vertrauen in die Regierung geringer ausfällt, höher. Allerdings soll dies nicht besagen, dass weniger Vorschriften und Maßnahmen eine Voraussetzung für stärkeres Vertrauen sind. Schließlich ist festzustellen, dass Länder mit einem klassischen Verwaltungsapparat bei Maßnahmen eine höhere Anwendungsdichte aufweisen als Länder, deren öffentliche Verwaltung eher privatwirtschaftlich gemanagt wird. Im Bereich der Offenlegungspolitik sind die Tätigkeiten von Ehepartnern in den nördlichen Ländern weniger reguliert. Was Minister und Spitzenbeamte betrifft, ist festzustellen, dass bei Letzteren ähnliche Maßnahmen angewandt werden wie bei Ministern, außer in Belgien und Schweden.

Bestehende Vorschriften und Maßnahmen können nur wirksam sein, wenn die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten Bereitschaft zeigen, sich für die Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften einzusetzen. Obgleich die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten stärker auf die Lücken bei der Umsetzung von Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte achten als noch Jahrzehnte zuvor, geht mit den derzeitigen Entwicklungen ein noch stärkerer administrativer und bürokratischer Aufwand einher. Dies lässt sich durch das Aufkommen eines weiteren Teufelskreises erklären: Länder räumen ein, dass sie mehr tun müssen (auch was die Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen betrifft). In der Folge setzen sie sich verstärkt für die Institutionalisierung von Ethikmaßnahmen ein. Allerdings erfordert die Tendenz zur Ausweitung der Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte einen noch größeren Einsatz, wodurch – parallel dazu – immer wieder Schwachstellen bei der Umsetzung von Maßnahmen entstehen. Insgesamt lässt sich auch feststellen, dass es bei der Umsetzung der Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte viele Schwachstellen gibt, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die Fälle immer komplexer werden und die Toleranzspanne zu hoch angesetzt ist, vor allem wenn Minister in Interessenkonflikte verstrickt sind.

Bei den Strategien in Bezug auf Interessenkonflikte bestehen die dringlichsten Herausforderungen in der Umsetzung im Zusammenhang mit dem Umgang mit Offenlegungspflichten, dem „Drehtüreffekt“ und der Bewältigung von Interessenkonflikten aufgrund von Nebentätigkeiten und Zugehörigkeiten (Letzteres gilt in erster Linie für Parlamentarier).

Alles in allem werden größere Transparenz, Offenheit, Rechenschaftspflicht sowie effektivere Interessenserklärungen als Abhilfe bei öffentlichen und punktuellen Schwachstellen weithin begrüßt. An sich gilt die Behauptung, dass sich Menschen umso korrekter verhalten, je mehr die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit weiß. Auch Anforderungen in Bezug auf Transparenz und Offenlegung sind weit verbreitet, da weithin angenommen wird, dass Institutionen und Amtsträger dadurch vertrauenswürdiger werden und zugleich das Vertrauen in sie gestärkt wird. Darüber hinaus dürfte sich eine verstärkte Pflicht zur Meldung von Interessenkonflikten positiv auf das Vertrauen der Öffentlichkeit auswirken. Bedauerlicherweise gehen all diese Vorschläge mit Schwierigkeiten und nicht zu vernachlässigenden Nebeneffekten einher, wie dies auch die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage belegen.

Darüber hinaus wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die Länder und die EU-Institutionen die Folgen von strengeren und umfassenderen Maßnahmen in Bezug auf den „Drehtüreffekt“ und die Offenlegung kaum vorhergesehen haben, was die bürokratischen Auswirkungen und Verwaltungslasten angeht. Der Umstand, dass es immer mehr Fälle eines „Drehtüreffekts“ gibt, führt 1) zu Risiken eines Interessenkonflikts gegenüber den berechtigten Anliegen der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten; 2) zur möglichen Offenlegung oder zum möglichen Missbrauch vertraulicher Informationen; 3) zu Risiken, dass ehemalige Mitarbeiter ihre engen persönlichen Kontakte und Freundschaften mit früheren Kollegen für Lobbying nutzen können. Während (daher) sämtliche Fälle eines „Drehtüreffekts“ auf Einzelfallbasis untersucht werden müssen, ist eine vermehrte Kontrolle des Vorgehens von hochrangigen Beamten zwingend

erforderlich, zumal die möglichen damit einhergehenden Risiken für die Interessen einer Institution in einem solchen Fall höher liegen. Auch die Art der Arbeitsverträge ist zu berücksichtigen, nämlich ob es sich um einen Beamten auf Lebenszeit handelt, der aus dem Dienst ausscheidet oder in den Ruhestand tritt, oder aber um einen Zeit- oder Vertragsbediensteten. In Ländern, die befristete Verträge an hochrangige Angestellte vergeben, gibt es daher weniger Beamte auf Lebenszeit, jedoch mehr mobile Arbeitskräfte, wobei Personen in ihrer beruflichen Laufbahn mehrfach zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor wechseln; in der Folge wird der Umgang mit solchen „Drehtüreffekten“ komplexer. Dies deutet auch darauf hin, dass es besonders wichtig sein könnte, einen robusteren Ansatz zu verfolgen, um schwere Konflikte zu verhindern oder damit umzugehen, was Fälle betrifft, in denen befristet Beschäftigte sowie Zeit- und Vertragsbedienstete, die (EU-)Institutionen verlassen (haben), Zugang zu sensiblen Informationen hatten. Auf EU-Ebene muss das Augenmerk weniger auf Spitzenbeamte gerichtet werden, die zwischen den Sektoren wechseln, zumindest im Vergleich zu einigen Mitgliedstaaten. Insgesamt gibt es auf EU-Ebene sehr wenige Fälle, in denen Personen während ihrer beruflichen Laufbahn zwischen den Sektoren wechseln. Stattdessen sollten sich die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten stärker auf die Herausforderungen nach einer Beschäftigung konzentrieren, darunter auf die Interessenkonflikte, die entstehen, wenn Minister/Kommissionsmitglieder aus einem Dienstverhältnis ausscheiden, in den Ruhestand treten oder alle möglichen neuen privaten Tätigkeiten aufnehmen. Was die Zeit nach Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses betrifft, sollten die zuständigen Stellen idealerweise bei allen Personen, die aus dem Dienst ausscheiden, bewerten, ob Fälle eines „Drehtüreffekts“ vorliegen. Ferner sollten diese Bewertungen von Mitarbeitern vorgenommen werden, die keinerlei direkten beruflichen Verbindungen zu den betroffenen Beamten unterhielten. Alle Verwaltungen sollten von Spitzenbeamten und Ministern/Kommissionsmitgliedern, die aus dem Dienst ausscheiden, verlangen, **ausreichend detaillierte** Informationen vorzulegen, damit die zuständigen Dienststellen eine umfassende Analyse eines „Drehtür-Falls“ durchführen können. Sämtliche Verwaltungsentscheidungen sollten in gut begründeten und gut dokumentierten Entscheidungen festgehalten werden.

Mit Blick auf die EU-Ebene wird in dieser Studie auch eine Reihe von Maßnahmen empfohlen, um das Verfahren zur Ernennung von Kommissionsmitgliedern zu verbessern, unter anderem:

- Was die Rolle des Europäischen Parlaments betrifft, wird vorgeschlagen, dass dem zuständigen parlamentarischen Ausschuss mehr Zeit eingeräumt wird, um bei den designierten Kommissionsmitgliedern mögliche Interessenkonflikte zu bewerten (mit einem klaren Zeitrahmen).
- Allerdings wird vorgeschlagen, dass die Bewertung möglicher Interessenkonflikte bei den designierten Kommissionsmitgliedern entpolitisiert wird. Zu diesem Zweck müsste ein unabhängiger externer Ausschuss für die Ernennung eingerichtet werden.
- Es wird vorgeschlagen, dass dieser unabhängige Ausschuss für die Ernennung (zur Aufdeckung von Interessenkonflikten) in den Räumlichkeiten des Europäischen Rechnungshofs eingerichtet wird.
- Bei jeder (Phase der) Ernennung der designierten Kommissionsmitglieder sollte dieser Ernennungsausschuss die Interessenkonflikte der designierten Kommissionsmitglieder, die mit einem „Drehtüreffekt“ zusammenhängen, überprüfen und überwachen. Falls der Ausschuss zu dem Schluss gelangt, dass Kandidaten gegen geltende Normen und Vorschriften verstoßen, sollten die Mitgliedstaaten, von denen diese Kandidaten benannt wurden, der Stellungnahme des Ausschusses Rechnung tragen und eine Alternative vorschlagen.
- Die Ergebnisse dieses Ausschusses sollten veröffentlicht werden.
- Ferner wird vorgeschlagen, dass das EP ein weiteres, bislang weitgehend unterschätztes Instrument der politischen Kontrolle umfassender nutzt, nämlich die Befugnis zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen.
-

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

Zuständiger Verwaltungsrat: Giorgio MUSSA

Redaktionsassistentin: Christina KATSARA

Kontakt: [poldep-citizens@ep.europa.eu](mailto:poldep-citizens@ep.europa.eu)

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses/sa-highlights>