



**2015/2041(INI)**

18.11.2015

# **ENTWURF EINES BERICHTS**

über Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen  
(2015/2041(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichtersteller: Sven Giegold

**INHALT**

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG .....	9

## ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu **Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen** (2015/2041(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf seinen Beschluss vom 15. April 2014 über die Änderung der interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenz-Register<sup>1</sup> (EU-Lobbyregister),
  - unter Hinweis auf den Beschluss der Kommission vom 25. November 2014, keine Treffen mit nicht registrierten Lobbyisten mehr abzuhalten und Informationen über Treffen mit Lobbyisten zu veröffentlichen,
  - gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
  - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und die Stellungnahmen des Ausschusses für internationalen Handel, des Haushaltskontrollausschusses, des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, des Rechtsausschusses und des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A8-0000/2015),
- A. in der Erwägung, dass die Union „den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger“ achtet, denen „ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe zuteil wird“ (Artikel 9 des Vertrags über die Europäische Union), sowie in der Erwägung, dass alle Bürgerinnen und Bürger das Recht haben, „am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“, und Entscheidungen „so offen und bürgernah wie möglich“ getroffen werden (Artikel 10 Absatz 3);
- B. in der Erwägung, dass die EU-Organe den nationalen und regionalen politischen Institutionen in vielerlei Hinsicht voraus sind, was Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität angeht;
- C. in der Erwägung, dass sich die EU-Organe angesichts der größeren Distanz zwischen der EU und den Bürgern um ein höchstmögliches Maß an Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität bemühen müssen;
- D. in der Erwägung, dass eine intransparente und einseitige Lobbytätigkeit eine erhebliche Gefahr für die Ausgestaltung der Politik und für das öffentliche Interesse darstellt;

#### ***Einführung eines legislativen Fußabdrucks und Sicherstellung eines möglichst verbindlichen Lobbyregisters***

1. ist der Auffassung, dass Kommission, Parlament und Rat alle Beiträge von Lobbyisten und Interessenvertretern zu Entwürfen von politischen Maßnahmen, Rechtsvorschriften und Änderungen in Form eines „legislativen Fußabdrucks“ aufzeichnen und offenlegen sollten; schlägt vor, dass dieser legislative Fußabdruck aus einem den Berichten beigefügten Formblatt bestehen sollte, in dem alle Lobbyisten aufgeführt werden, mit

---

<sup>1</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2014)0376.

denen sich die für ein bestimmtes Vorhaben zuständigen Personen im Laufe der Ausarbeitung des Berichts getroffen haben, sowie aus einem zweiten Dokument, in dem alle eingegangenen schriftlichen Bemerkungen aufgeführt werden;

2. fordert die Kommission auf, die bestehenden Initiativen, die in ihrem Beschluss vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen dargelegt werden, zu erweitern und zu verbessern; vertritt die Auffassung, dass die Aufzeichnung von Informationen über Treffen auf alle Akteure ausgedehnt werden sollte, die am politischen Entscheidungsprozess der EU beteiligt sind;
3. fordert die Kommission auf, alle Informationen über Einflussnahme von Lobbyisten mithilfe einer zentralen Online-Datenbank für die Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen;
4. ist der Auffassung, dass diejenigen Mitglieder des Europäischen Parlaments, die zu Berichterstattem oder Ausschussvorsitzenden ernannt wurden, angesichts ihrer Rolle im EU-Gesetzgebungsverfahren eine besondere Verantwortung dafür tragen, ihre Kontakte mit Lobbyisten offenzulegen;
5. regt an, den Verhaltenskodex dahingehend zu ändern, dass auch Berichterstatter und Ausschussvorsitzende dazu verpflichtet werden, sich ausschließlich mit registrierten Lobbyisten zu treffen und Informationen über solche Treffen online zu veröffentlichen, und dass Berichterstatter verpflichtet werden, einen legislativen Fußabdruck zu veröffentlichen;
6. ist der Auffassung, dass im Wege einer Änderung dafür gesorgt werden sollte, dass die Ausgaben für Lobbyismus monatlich aktualisiert werden müssen;
7. bekräftigt seine seit Langem vorgebrachte Forderung, das EU-Lobbyregister zusätzlich auf einen Rechtsakt zu stützen, um alle Schlupflöcher zu schließen und ein umfassendes zwingendes Register für alle Lobbyisten zu verwirklichen; ist der Auffassung, dass der Vorschlag für einen solchen Rechtsakt den Fortschritten Rechnung tragen könnte, die im Wege von Änderungen an der interinstitutionellen Vereinbarung und am Verhaltenskodex des Parlaments erzielt wurden;
8. bekräftigt seine Forderung an den Rat, sich so bald wie möglich am Lobbyregister zu beteiligen;

#### ***Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität bei Kontakten mit Lobbyisten***

9. betrachtet die Sicherstellung von Lobbyismus-Transparenz durch eine monatliche Berichterstattung von Lobbyisten über ihre Treffen als ein zentrales Element eines künftigen EU-Rechtsakts;
10. ist der Auffassung, dass der Begriff „unangemessenes Verhalten“ im Sinne von Buchstabe b des Verhaltenskodex dahingehend ausgelegt werden sollte, dass auch Fälle erfasst werden, in denen eine förmliche Ladung zu einer Anhörung oder Ausschusssitzung ohne hinreichenden Grund abgelehnt wird;

11. besteht darauf, dass registrierte Anwaltskanzleien alle Mandanten im Lobbyregister angeben sollten, in deren Namen sie in den Geltungsbereich des Lobbyregisters fallenden Tätigkeiten nachgehen;
12. fordert das Präsidium auf, nicht registrierten Organisationen und Einzelpersonen den Zugang zu den Gebäuden des Parlaments zu beschränken, indem von allen Besuchern der EP-Gebäude verlangt wird, eine Erklärung zu unterzeichnen, dass sie keine in den Anwendungsbereich des Registers fallende Lobbyisten sind, oder in sonstiger Weise ihre Registrierung zu erklären;
13. hält es für dringend geboten, ein effektives Überwachungssystem für übermittelte Informationen einzurichten, damit sichergestellt ist, dass die von den registrierten Personen gemachten Angaben aussagekräftig, zutreffend, aktuell und umfassend sind;
14. ist der Ansicht, dass jedes Jahr mindestens 5 % der Erklärungen überprüft werden sollten;
15. vertritt die Auffassung, dass die Vertretungen von nationalen, regionalen und lokalen Regierungen nicht unter das EU-Lobbyregister fallen sollten, wenn sie über ein eigenes zwingendes Lobbyregister verfügen und in ihren Vertretungen keinen privaten oder wirtschaftlichen Akteuren Arbeitsräume zur Verfügung stellen;

#### ***Schutz der Integrität vor Interessenkonflikten***

16. ist der Auffassung, dass die aus der Mitte des Europäischen Parlaments gewählten Mitglieder des Beratenden Ausschusses durch eine Mehrheit von extern gewählten Mitgliedern ergänzt werden sollten, bei denen es sich um qualifizierte Sachverständige auf dem Gebiet des Ethikrechts handeln muss und die auf der Grundlage einer offenen Ausschreibung ausgewählt werden und Vertreter der Zivilgesellschaft umfassen sollten;
17. ist der Auffassung, dass der Verhaltenskodex dahingehend geändert werden sollte, dass anstelle des Präsidenten der erweiterte Beratende Ausschuss die Befugnis erhält, endgültige Entscheidungen zu treffen;
18. ist der Auffassung, dass die Geschäftsordnung im Hinblick auf die Erklärung der finanziellen Interessen der Mitglieder dahingehend geändert werden sollte, dass der Beratende Ausschuss und die ihn unterstützenden Dienststellen damit betraut werden, Stichprobenkontrollen durchzuführen, und ihnen die Befugnis eingeräumt wird, erforderlichenfalls Nachweise zu verlangen;
19. ist der Auffassung, dass der Wortlaut von Artikel 3 des Verhaltenskodex für die Mitglieder dahingehend geändert werden sollte, dass es Mitgliedern ausdrücklich untersagt wird, Nebentätigkeiten oder sonstige bezahlte Tätigkeiten auszuüben, die zu einem Interessenkonflikt führen könnten;
20. vertritt die Auffassung, dass die vom Parlament an die Mitglieder gezahlte Vergütung um die Hälfte der Einkünfte gekürzt werden sollte, die ein Mitglied als Arbeitnehmer oder Selbständiger aus einer parallel zu seinem Mandat als Mitglied des Europäischen Parlaments ausgeübten Nebentätigkeit bezieht;

### ***Karenzzeiten zur Wahrung der Integrität von Mandatsträgern und Bediensteten***

21. vertritt die Auffassung, dass der Verhaltenskodex geändert und eine Karenzzeit von drei Jahren eingeführt werden sollte, in der Mitglieder keine Lobbytätigkeiten in den Bereichen wahrnehmen dürfen, für die sie während ihrer Tätigkeit im Parlament zuständig waren;
22. vertritt die Auffassung, dass die Karenzzeit für Mitglieder der Kommission auf drei Jahre erhöht werden sollte und für alle Bediensteten der Kommission, einschließlich Vertragsbediensteten, die an der Ausarbeitung oder Umsetzung von Rechtsvorschriften oder Verträgen der EU beteiligt waren, eine Karenzzeit von zwei Jahren gelten sollte;

### ***Ausgewogene Zusammensetzung von Sachverständigengruppen***

23. begrüßt, dass die Kommission die Absicht hegt, die Empfehlungen der Bürgerbeauftragten zur Vermeidung von Interessenkonflikten in Sachverständigengruppen nachzuverfolgen;
24. unterstützt die Forderung der Bürgerbeauftragten, die Voraussetzung festzulegen, dass Personen, die als Mitglieder von Sachverständigengruppen benannt werden sollen, in das Lobbyregister eingetragen sein müssen, sofern es sich bei den betroffenen Mitgliedern nicht um Regierungsbeamte handelt und sie nicht ihr gesamtes Einkommen oder den Großteil ihres sonstigen Einkommens von staatlichen Einrichtungen, etwa von einer Universität, beziehen;

### ***Integrität durch eine unabhängige Kontrolle der Finanzierung der europäischen Parteien***

25. vertritt die Auffassung, dass die Tatsache, dass das Parlament die Finanzierung der europäischen Parteien überwacht, einen unnötigen Interessenkonflikt darstellt;
26. fordert, dass die Kontrolle der Finanzierung der europäischen Parteien einem neutralen Gremium übertragen wird;

### ***Umsetzung des Ziels des umfassenden Zugangs zu Dokumenten***

27. fordert, dass den Bürgern bei der Anforderung von Informationen dieselben Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen wie bei der Anforderung konkreter Dokumente;
28. hält es für vorbildlich, dass das Parlament alle verfügbaren Dokumente in ein Online-Register einträgt, und fordert die Kommission und den Rat auf, diesem Beispiel bei allen ihren Dokumenten zu folgen;
29. vertritt die Auffassung, dass die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 entsprechend den Vorgaben des Vertrags von Lissabon dringend aktualisiert werden sollte und der Anwendungsbereich dieser Verordnung auf alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, für die sie derzeit nicht gilt, beispielsweise den Europäischen Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Gerichtshof, Europol und Eurojust, ausgeweitet werden sollte;
30. fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass Akteure, die zwar keine EU-Akteure sind, aber von der EU Mittel erhalten, im Hinblick auf die Verwendung dieser Mittel im

gleichen Maße rechenschaftspflichtig sind wie die Institutionen der EU;

31. ist der Ansicht, dass das Zugangsrecht des Parlaments zu Dokumenten anderer EU-Organen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in keinem Fall als schwächer eingestuft werden sollte als das Zugangsrecht des einzelnen Bürgers;

#### ***Transparenz zum Zwecke der Rechenschaftspflicht bei Legislativverfahren***

32. bedauert, dass es den Bürgern und den einzelstaatlichen Parlamenten aufgrund des Mangels an Transparenz seitens des Rates nicht möglich ist, von den jeweiligen Regierungen Rechenschaftspflicht einzufordern, da keine ausreichenden Informationen über die Standpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten verfügbar gemacht werden;
33. ist daher der Ansicht, dass die Vorbereitungssitzungen des Rates im gleichen Maße öffentlich sein sollten wie die Ausschusssitzungen des Parlaments;
34. ist der Ansicht, dass die Vorsitze des Parlaments proaktiv die Protokolle und alle Dokumente veröffentlichen sollten, die im Rahmen der Trilogie genutzt werden;
35. fordert den Vorsitz des Rates auf, alle Trilogdokumente in das Dokumentenregister einzustellen, sodass der Zugang gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gewährleistet ist;

#### ***Transparenz bei der Außenvertretung der EU und bei Verhandlungen der EU***

36. ist der Auffassung, dass die Mitglieder Zugang zu allen Dokumenten der Kommission haben sollten, und zwar gegebenenfalls in Lesesälen, falls dies aufgrund außergewöhnlicher Umstände notwendig sein sollte;
37. hält es für inakzeptabel, dass das Parlament bei Handelsverhandlungen einen eingeschränkteren oder weniger offenen Zugang zu Dokumenten erhält als einige Mitglieder einzelstaatlicher Parlamente;
38. fordert die Kommission auf, allen Empfehlungen der Bürgerbeauftragten Rechnung zu tragen, die der Transparenz bei Handelsverhandlungen zuträglich sind;
39. erkennt an, dass bei der Transparenz von Handelsverhandlungen Fortschritte erzielt worden sind, besteht allerdings darauf, dass dieser im Rahmen der TTIP unternommene Vorstoß auf alle Handelsverhandlungen ausgeweitet wird;
40. ist der Ansicht, dass die Kommission ihre Verhandlungsmandate, alle Verhandlungspositionen, alle Forderungen und Angebote sowie alle konsolidierten Entwürfe der Verhandlungstexte vor den einzelnen Verhandlungsrunden der Handelsverhandlungen, an denen sie beteiligt ist, veröffentlichen sollte, damit das Europäische Parlament, die einzelstaatlichen Parlamente und die Organisationen der Zivilgesellschaft sowie die breitere Öffentlichkeit entsprechende Empfehlungen aussprechen können, bevor zu den Verhandlungen keine Anmerkungen mehr vorgebracht werden können und das jeweilige Abkommen ratifiziert wird;
41. fordert die Kommission auf, einen Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung vorzulegen, um diese Grundsätze für alle Handelsverhandlungen festzuschreiben;

### ***Transparenz und Rechenschaftspflicht der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum***

42. vertritt die Auffassung, dass die Beschlüsse, die in der Eurogruppe, im Wirtschafts- und Finanzausschuss und in den informellen Sitzungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) und des Euro-Gipfels getroffen oder ausgearbeitet werden, künftig transparent sein müssen und dass der entsprechenden Rechenschaftspflicht genüge getan werden muss, und zwar auch durch die Veröffentlichung der entsprechenden Protokolle;

### ***Schutz von Hinweisgebern und Korruptionsbekämpfung***

43. bedauert, dass die Bürgerbeauftragte zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die meisten Institutionen der EU die Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern noch nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben; weist darauf hin, dass bisher nur die Kommission, die Bürgerbeauftragte und der Rechnungshof entsprechende Vorschriften angenommen haben;
44. ist der Ansicht, dass der wirksame Schutz von Hinweisgebern eines der wichtigsten Instrumente der Korruptionsbekämpfung darstellt, und fordert die Kommission daher erneut auf, einen Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern vorzulegen, die unter anderem europaweit geltende Mindeststandards für deren Schutz umfasst;
45. ist der Ansicht, dass aus der laufenden Überprüfung der Wahlgesetze der EU auch die Vorschrift hervorgehen sollte, dass sich Personen, die der Korruption in Bezug auf die finanziellen Interessen der EU oder der Korruption innerhalb eines Mitgliedstaats für schuldig befunden wurden, in den jeweils folgenden beiden Wahlperioden des Europäischen Parlaments nicht zur Wahl stellen dürfen;
46. ist der Ansicht, dass es Personen, die in der EU der Korruption für schuldig befunden wurden, oder Unternehmen, die von solchen Personen geleitet werden, für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren untersagt sein sollte, mit der Europäischen Union Verträge über öffentliche Aufträge einzugehen und EU-Mittel zu erhalten;

### ***Stärkung der Rechenschaftspflicht der Kommission und ihrer Agenturen gegenüber dem Parlament***

47. fordert die Kommission auf, einen Vorschlag für eine Rahmenverordnung im Hinblick auf alle Agenturen der EU auszuarbeiten, in deren Rahmen das Parlament Mitentscheidungsbefugnisse erhält, was die Auswahl oder Entlassung der Direktoren dieser Agenturen angeht, sowie auch ein unmittelbares Recht, sie zu befragen und anzuhören;
48. befürwortet es, dass einzelstaatliche Parlamente Mitglieder der Kommission zur Befragung einladen;
49. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.



## **BEGRÜNDUNG**

### **Höchste Standards in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität als Antwort auf empfundene Bürgerferne**

Die Organe der EU sind transparenter und „sauberer“ und müssen mehr Rechenschaft über ihre Tätigkeiten ablegen als die meisten anderen politischen Organe auf nationaler oder regionaler Ebene in Europa. Die Bürger können nahezu alle Ausschusssitzungen per Webstream mitverfolgen; eine solche Transparenz gibt es in den meisten Parlamenten der Mitgliedstaaten bislang nicht. Die Kommission ist eine offene Verwaltung, sie ist viel transparenter und zugänglicher als die Verwaltungen in den meisten Mitgliedstaaten. Dennoch ist die Brüsseler Politik den Bürgern in der EU aus mehreren Gründen ferner. Nach einer Erhebung von Eurostat hatten im Jahr 2014 insgesamt 42 Prozent der Bürger Vertrauen in die EU-Organe. Dies ist eine Verbesserung im Vergleich zum Vorjahr, über einen längeren Zeitraum betrachtet ist es jedoch ein schwacher Wert: im Jahr 2002 etwa lag er bei 59 Prozent. In einer Mehrheit von 20 Mitgliedstaaten haben die Bürger heute mehr Vertrauen in die jeweiligen nationalen Organe. Nur in einer Minderheit von acht Mitgliedstaaten haben die Bürger mehr Vertrauen in die EU-Organe als in die nationalen Organe.

Lokalpolitik und nationale Politik sind den Bürgern näher, weil die Medien mehr darüber berichten, die Bürger mehr persönliche Kontakte zu deren Vertretern haben, die Themen manchmal weniger abstrakt erscheinen und die Sprache in der nationalen Politik und in der Lokalpolitik normalerweise kein Hindernis darstellt. Doch auch abgesehen von diesen eher strukturellen Unterschieden empfinden viele Bürger die EU-Politik als ihnen ferner, weil sie den Eindruck haben, die Bürger hätten nicht genug Einfluss darauf. Schlimmer noch: Die Europäische Union von heute wird bisweilen eher als ein Europa der Lobbyisten als ein Europa der Bürger wahrgenommen. Es gibt mehr aktive Lobbyisten in Brüssel als in Washington D. C. Untersuchungen haben ergeben, dass es ein riesiges Ungleichgewicht beim Zugang zu den Entscheidungsträgern der EU und beim Einfluss auf diese gibt, je nachdem, ob es um mächtige Unternehmensinteressen oder schwächere gesellschaftliche Interessen geht. Um diese wahrgenommene Distanz zu überwinden, wird in dem vorliegenden Bericht für einen dreifachen Ansatz plädiert: Die EU-Organe müssen Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität verbessern und die höchstmöglichen Standards in diesen Bereichen setzen.

### **Integrität bedeutet gerechte und gleiche Behandlung der Bürgerinteressen**

Im Vertrag von Lissabon ist festgelegt, dass „die Union [...] den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger [achtet], denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe [...] zuteil wird“ (Artikel 9), und dass „alle Bürgerinnen und Bürger [...] das Recht [haben], am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.“ Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus: Der privilegierte Zugang mächtiger Lobbys zu den Entscheidungsträgern der EU steht im krassen Gegensatz zum Gebot einer gleichartigen Behandlung der Bürgerinteressen. Diejenigen, die bereits mehr Geld und Macht innehaben, können leicht einen vergleichsweise größeren Einfluss ausüben. Um diese Kluft zu überwinden, müssen die

EU-Organe ihre Integrität verbessern. Integrität bedeutet gleicher Zugang zum und gleiches Gewicht beim Entscheidungsprozess für alle Bürger. Die Bevorzugung von Einzelinteressen vor dem Gemeinwohl ist das Gegenteil von Integrität. Mit diesem Bericht soll ein Beitrag dazu geleistet werden, wirtschaftliche und politische Macht voneinander zu trennen. Dies liegt auch im Interesse der allermeisten kleinen und mittleren Unternehmen in Europa, denn wo multinationale Unternehmen die Regeln vorschreiben, können kleine Unternehmen nicht erfolgreich sein.

### **Stärkung der Bürgerteilhabe durch Zugang zu Informationen und Dokumenten**

Um Integrität in Bezug auf die Politik der EU zu erreichen, ist in den Verträgen Folgendes festgelegt: „Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“ (Artikel 10 Absatz 3 AEUV). Transparenz ist daher in dem Sinne zu verstehen, dass alle relevanten Informationen den Bürgern zeitnah zur Verfügung gestellt werden, um ein mögliches Informationsgefälle zwischen Lobbyisten und Bürgern – und auch zwischen denjenigen, die Einzelinteressen von Unternehmen vertreten, und denjenigen, die allgemeinere gesellschaftliche Interessen vertreten – zu verringern. Wortlaut und Geist der Verträge erfordern es, dass beim Zugang zu Informationen dem zeitlichen Aspekt besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Entscheidungen „so bürgernah wie möglich“ zu treffen, bedeutet, dass die Bürger genügend Zeit haben sollten, die Informationen zu verarbeiten, bevor Entscheidungen getroffen werden. Darüber hinaus ist auch die Frage der Gleichbehandlung der Bürger eine Zeitfrage. Da die Entscheidungsfindung in der Regel ein kontinuierlicher Prozess ist, ist es wichtig, Zugang zu Dokumenten und Informationen zu haben, bevor über etwas entschieden wird. Unterschiede zwischen einflussreichen und professionellen Akteuren einerseits und Bürgern oder auch Mitgliedern des Parlaments andererseits stehen im Widerspruch zu den Verträgen und sind der Integrität abträglich. Geheime und informelle Dokumente, zu denen nur ein paar wenige Privilegierte Zugang haben, sind nicht hinnehmbar. Im Einklang mit den Verträgen sollte eine klare Unterscheidung getroffen werden: Dokumente sind entweder öffentlich oder ausnahmsweise vertraulich. Das bedeutet: Alles, was Lobbyisten wissen, muss für alle öffentlich sein.

Der Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene ist von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Transparenz in der Europäischen Union. Die Öffentlichkeit hat das Recht zu wissen, wer Einfluss auf die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften ausgeübt hat. Ein wichtiges Instrument für mehr Transparenz bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsvorschriften ist die Einführung eines legislativen Fußabdrucks. Dabei wird der Einfluss der unterschiedlichen Interessen auf die Ausarbeitung jedes einzelnen Rechtsakts aufgezeichnet; so kann festgestellt werden, ob womöglich in ungleichem Maß Einfluss ausgeübt wurde. Ferner gilt: Je mehr relevante Informationen über Treffen und Beiträge in Echtzeit verfügbar werden, desto besser kann das Ungleichgewicht ausgeglichen werden, bevor die Rechtsvorschriften angenommen werden. In der für den AFKO-Ausschuss erarbeiteten Studie der Fachabteilung mit dem Titel „Institutional and Constitutional aspects of Special Interest Representation“ (Institutionelle und verfassungsrechtliche Aspekte der besonderen Interessenvertretung) wird vorgeschlagen, die Einführung des legislativen Fußabdrucks in Betracht zu ziehen.

## **Rechenschaftspflicht der EU-Organe durch Transparenz**

Skandale wie derjenige, bei dem Bestechungsgeld für Änderungsanträge geflossen ist, haben zu neuen Regeln für den Schutz der Integrität der EU-Politik geführt. In den Verträgen ist im Hinblick auf die Arbeit in den Organen Folgendes festgelegt: „Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.“ (Artikel 298 Absatz 1 AEUV).

Rechenschaftspflicht kann nur durch Bestimmungen erreicht werden, die gewährleisten, dass die Organe, die Amtsträger und das Personal über ihre Arbeit transparent Bericht erstatten.

Obwohl viele Phasen der EU-Gesetzgebung transparenter sind als in den Mitgliedstaaten, findet bei Mitentscheidungsverfahren eine entscheidende Phase hinter verschlossenen Türen statt. Der immer häufigere Rückgriff auf informelle Gespräche im Rahmen von Trilogentreffen hat dazu geführt, dass 80 % der EU-Rechtsvorschriften in erster Lesung angenommen werden. Bei diesen Geheimgesprächen gibt es ein Transparenzproblem: Protokolle dieser Treffen werden nicht erstellt, Teilnehmer und deren Standpunkte bleiben unbekannt, geheime Dokumente gelangen bisweilen in die Hände von Lobbyisten, aber nicht in die Hände der Öffentlichkeit. Diese selektive Transparenz zugunsten privilegierter Akteure korrumpiert die Integrität des laufenden Verfahrens, da keine Gleichbehandlung der Bürger stattfindet.

## **Schutz der Integrität durch eine unabhängige Aufsicht im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten**

Um die Integrität der Mitglieder und des Personals der EU-Organe zu schützen, sind die besten verfügbaren Standards erforderlich. Diese Standards müssen die Tätigkeiten der Mitglieder und des Personals innerhalb und außerhalb der EU-Organe sowie während und nach ihrer Amts- bzw. Dienstzeit umfassen; ein Beispiel dafür wäre die Einführung einer Karenzzeit für Mitglieder oder Angehörige des Personals, wenn diese ihre berufliche Laufbahn in einem Bereich fortsetzen möchten, der in engem Zusammenhang mit ihrer Arbeit in dem EU-Organ steht.

Neutralität ist ein wichtiges Kriterium für eine wirksame Aufsicht über die Einhaltung von Vorschriften. Der Bericht über die Korruptionsbekämpfung in der EU aus dem Jahr 2014 kommt zu dem Schluss, dass die Unabhängigkeit der Stellen, die mit der Korruptionsbekämpfung betraut sind, der entscheidende Faktor für deren Erfolg ist: „In einigen Fällen erwiesen sich solche Stellen, wenn sie mit einem starken Mandat und einer engagierten unabhängigen Leitung ausgestattet waren, als wahrer Durchbruch bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene.“ (S. 47). Von bestehenden Systemen zum Schutz der Integrität lässt sich also lernen, dass die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften durch die Mitglieder und das Personal von einer externen und neutralen Stelle geführt werden sollte. Eine solche unabhängige Aufsicht gibt es mittlerweile in Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Kroatien. Ferner müssen auch mögliche Interessenkonflikte bei der Zusammensetzung von Sachverständigengruppen und der Kontrolle der Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene angegangen werden. Sachverständigengruppen dürfen nicht zulassen, dass Vertreter von Einzelinteressen direkt an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften mitwirken. Das Europäische Parlament sollte nicht die Finanzierung der Parteien überwachen, denen die Mehrheit der Mitglieder angehört.

## **Durch Transparenz neues Vertrauen in Handelsverhandlungen schaffen**

Im Vergleich zur europäischen Politik sind internationale Handelsverhandlungen noch bürgerferner. Die Europäische Union schließt regelmäßig Handelsabkommen, an die sie gebunden ist, wobei es schwierig sein kann, damit verbundene Entscheidungen zu ändern, wenn sich politische Mehrheiten oder die öffentliche Meinung ändern. Aufgrund dieser weitreichenden Auswirkungen von Handelsabkommen müssen die Verhandlungen umso mehr den höchsten Standards im Hinblick auf Transparenz und Rechenschaftspflicht entsprechen. Als Argument gegen Transparenz bei Handelsverhandlungen wurde angeführt, dass Geheimhaltung leichter zu einem Erfolg bei den Verhandlungen führen könnte. Beispiele aus der Welthandelsorganisation (WTO), dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) oder der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) beweisen jedoch, dass internationale Verträge auch dann erfolgreich ausgehandelt werden können, wenn die entsprechenden Dokumente und Verfahren der Öffentlichkeit umfassend zugänglich sind. Angesichts der wachsenden europaweiten Unzufriedenheit mit den laufenden TTIP-Verhandlungen und mit dem Abschluss des CETA sollte die Europäische Union die genannten bewährten Verfahren anwenden, um Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität im Hinblick auf alle ihre Handelsverhandlungen zu erhöhen.