

---

# Die Europäische Transparenzinitiative und „Legislatives Lobbying“

Dirk Hasler\*

## Inhalt

A. Einführung	504
B. Regelung der Interessenvertretung in den EU-Institutionen	507
I. Historischer und politischer Hintergrund	507
II. Wesentliche Inhalte des Grünbuchs „Europäische Transparenzinitiative“	509
III. Mögliche Regeln für das Verhältnis von EU-Organen und Interessenvertretern	511
1. EU-Normen mit allgemeiner Gültigkeit	512
a) Regeln des Beamten-Statuts und der Beschäftigungsbedingungen	513
b) Diskussion der Regelungen des Beamten-Statuts	516
c) Zwischenergebnis	517
2. Spezifisches Organisationsrecht der Kommission	518
a) Rechtsgrundlagen der Kommission allgemein	519
b) Geschäftsordnung der Kommission	519
c) Bewertung der Geschäftsordnung	520
d) „Mitarbeiter-Kodex“ der Kommission	522
e) Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder	523
f) Arbeitsanweisungen und Verwaltungsrichtlinien	525
IV. Dienst- und Organisationsrecht im Lichte des Grünbuchs	527
C. Folgemaßnahmen und weitergehende Vorschläge	529

---

\* Ass. iur. Dr. Dirk Hasler M.A. ist Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Universität Regensburg. Der Verfasser ist Iris Loew und Petr Chmelicek (Regensburg), Marc Degen und Jan Stolper (München) sowie Daniel Braun (Bonn) für konstruktive Kritik und aufmerksame Lektüre von Vorfassungen verpflichtet. Die Danksagung enthebt den Autor natürlich nicht von seiner alleinigen Verantwortung für etwaige Fehler und Missverständnisse.

## A. Einführung

Am 3. Mai 2006 wurde im Namen der EU-Kommission das Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ vorgelegt, für welches *Síim Kallas* verantwortlich zeichnet.<sup>1</sup> Das ETI-Grünbuch ist eine Reaktion auf zahlreiche Kritiken nationaler Regierungen und vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die die bisherigen Verfahren zur Vergabe von Fördermitteln und den Zugang zu Dokumenten von EU-Einrichtungen als unzureichend betrachten und darüber hinaus die Fortentwicklung demokratischer Prozesse dadurch gefährdet sehen, dass organisierte oder freiberuflich tätige Interessenvertreter weitgehend ungeregelt im politischen Handlungsraum agieren können.<sup>2</sup> Deren enorm gestiegene Bedeutung im europäischen politischen Geschäft lässt sich an einem einfachen Zahlenbeispiel erkennen: waren es 1992 noch ca. 3.000 Personen, die sich als Mitarbeiter von Organisationen oder in deren Auftrag hauptberuflich mit Interessenvertretung befassten, so wird deren Zahl 15 Jahre später auf mehr als dreimal so hoch geschätzt, wobei hier nicht alle tatsächlich in diesem Bereich Tätigen erfasst werden, da vieles, was effektiv organisierte Interessenvertretung mit einem bestimmten Gesetzgebungsziel darstellt, formell von Anwaltskanzleien und Werbeagenturen betrieben wird.<sup>3</sup>

Schon hier wird deutlich, dass zunächst das diesem Beitrag zugrundeliegende Verständnis von Lobbying im Sinne der „Governmental Relations“ definiert werden muss. Lobbying bedeutet allgemein gesprochen die Vertretung eines einzelnen, spezifischen Interesses gegenüber der Legislative oder der Exekutive außerhalb der

<sup>1</sup> KOM (2006) 194, abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0194de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0194de01.pdf). Alle angegebenen Internet-Fundstellen sind, soweit nicht anders vermerkt, zuletzt am 30.11.2007 abgerufen bzw. verifiziert worden.

<sup>2</sup> von Arnim, The new EU party financing regulation, *European Law Review* Vol. 30 (2005), S. 273 ff.; Gretschmann, Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union, *APUZ* 5/2001, S. 25 ff.; Schäfer/ Egeberg /Korez/ Trondal, The Experience of Member State Officials in EU Committees, *Eipascope* 2000/3, S. 29 ff.; vgl. auch den Kommentar von Geiger, Lobbyisten – des Teufels Advokaten?, *EuZW* 2003, S. 385; vgl. weiter die Positionen der NGOs lobbycontrol und CEO (Corporate European Observatory), die sich wesentlich mit der Thematik befassen unter <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/category/europa/> bzw. [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org).

<sup>3</sup> Verschiedene Schätzungen kommen bereits für 2005 oder früher zu dem Ergebnis von ca. 10.000 in Brüssel tätigen Interessenvertretern. Berücksichtigt man zusätzlich nationale Agenturen oder Vertreter, die nur zeitweise in Brüssel agieren, dürfte die Zahl zwischen 12.000 und 14.000 Personen liegen. *Síim Kallas* selbst gibt als Größenordnung 15.000 Lobbyisten an, vgl. dazu seine Rede vom 27.10.2006 im Rahmen der Anti-Korruptions-Konferenz an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, verfügbar unter [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/speeches.html](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/speeches.html); vgl. weiter die Zahlenangaben bei Woll, Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, in *APUZ* 15/16 2006, S. 33 f.; sowie Eising, in: Kohler-Koch/Woyke (Hrsg.), *Die Europäische Union*, 1996, S. 162 f.

dafür gesetzlich vorgesehenen Gremien. Dieses Interesse kann öffentlich artikuliert und über Anzeigenkampagnen und Werbemittel gezielt in gesellschaftliche Debatten eingebracht werden, was wesentlicher Arbeitsinhalt von „Public Relations“ bzw. im politischen Kontext „Public Affairs“ darstellt. Im Gegensatz dazu stehen die hier interessierenden „Governmental Relations“, bei denen durch spezifische Ansprache politischer Entscheidungsträger, mehr noch aber durch Kontakte zu den mit einem politischen Vorhaben befassten Arbeitsebenen versucht wird, eigene Inhalte zu vermitteln und diese – häufig unter bewusster Vermeidung medialer Aufmerksamkeit – in den politischen Prozess einzubringen. Während „Public Affairs“ überwiegend auf einen kurzzeitigen Erfolg hinarbeiten und sowohl hinsichtlich ihrer Durchführung als auch ihrer Ziele zahlreiche (presse-) rechtliche und gesellschaftliche Kriterien berücksichtigen müssen, um überzeugende Wirkung zu entfalten, ist es für „Governmental Relations“ charakteristisch, dass einzelne Handlungen berufsethisch und rechtlich nicht als verwerflich zu bezeichnen sind und erst der ganze, oft jahrelange Prozess der inhaltlichen Formulierung und personellen Formierung eines Interesses als demokratisch fragwürdig beurteilt werden muss.<sup>4</sup>

Die hier unternommene Abgrenzung bezieht sich bisher auf die Art und Weise der Interessenvertretung im politischen Raum. Eine weitere Präzisierung der hier zu behandelnden „Governmental Relations“ lässt sich über die Inhalte der Interessenvertretung erreichen, in Abgrenzung zum Begriff des „Budget Lobbying“. Letzterer kann gleichsam als historischer Ausgangspunkt des professionellen Lobbying betrachtet werden und bezieht sich auf die Entscheidung eines politischen Organs zur konkreten Bewilligung von Mitteln. Diese Form der Interessenvertretung arbeitet häufig mit Public-Affairs-Methoden, wenn es z.B. um große Infrastrukturprojekte geht, wichtige Ausnahme auf nationalstaatlicher Ebene ist allerdings der Rüstungsbereich. Alle Formen des „Budget Lobbying“ zielen auf konkrete Einzelfallentscheidungen der Exekutive ab, häufig auch auf rein administrativer Ebene, z.B. bei spezifischen Bewilligungen im Rahmen allgemein genehmigter Haushaltsmittel. „Governmental Relations“ hingegen richten sich auf die Gesetzgebungsarbeit selbst und sind entsprechend langfristig angelegt.<sup>5</sup> Um diese besondere Form der

<sup>4</sup> Die Definition berücksichtigt auch diejenige des Grünbuches, nach der als Lobbyarbeit alle Tätigkeiten bezeichnet werden, „mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll.“, vgl. Grünbuch, S. 5; umfassend zur Definition des Begriffes „Lobbying“ in Abgrenzung zu anderen Termini vgl. *McGrath*, Lobbying in Washington, London and Brussels, 2005, S. 15 ff.; vgl. auch *Buholzer*, Legislative Lobbying in der Europäischen Union, 1999, S. 5 ff.; vgl. weiter verschiedene Definitionen bei *Biedermann*, Braucht die EU Lobbying-Gesetze?, 2005, S. 18 f.

<sup>5</sup> Natürlich sind die gegebenen Definitionen Näherungen, es existieren in der Praxis häufig Zwischenformen, bei denen mit kombinierten Methoden auf ein bestimmtes Ziel in der Exekutive oder Legislative hingearbeitet wird.

Interessenvertretung anhand ihrer hauptsächlichen Zielrichtung zu charakterisieren, wird dafür im Folgenden der Begriff des „Legislativen Lobbying“ verwendet.<sup>6</sup>

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Inhalte der „Transparenz-Initiative“, die auf das „Legislative Lobbying“ durch Private im weitesten Sinne bezogen sind bzw. darauf bezogen werden können, da es für die Gestaltung europäischer Verordnungen und Richtlinien fundamentale Bedeutung hat. Die Akzeptanz der Institutionen durch den EU-Bürger ist nur gewährleistet, wenn diesem der Eindruck vermittelt werden kann, sein Wille werde spezifisch repräsentiert und finde durch gewählte und legitimierte Vertreter nachvollziehbar Eingang in die entsprechenden Formulierungs- und Entscheidungsprozesse.<sup>7</sup>

Ausgehend von dem im ersten Abschnitt dargestellten historischen und politischen Hintergrund, der zur Formulierung des ETI-Grünbuches geführt hat, werden in einem zweiten Abschnitt dessen wesentliche Inhalte dargestellt. Zentrum des Beitrages bildet dann zum einen die Analyse bestehender Rechtsnormen und Verhaltensregeln, die für alle EU-Institutionen gelten und den Umgang mit Interessenvertretern zum Inhalt haben können. Zum zweiten werden die besonderen Regeln der Kommission dargestellt und untersucht, da dieses Organ durch sein Initiativrecht für Normsetzungsverfahren regelmäßig im Zentrum politischer Aufmerksamkeit steht.<sup>8</sup> Für beide Bereiche wird ein weiter Maßstab angelegt und in Betracht kommende Normen im Stil eines Gutachtens erfasst und diskutiert, da das interne Organisationsrecht der EU-Organe regelmäßig sehr allgemein formuliert wird und durch die häufig kurze Geltungsdauer noch wenig Anwendungserfahrung vorliegt. Die gefundenen Ergebnisse werden in einem vierten Abschnitt mit dem im Grünbuch formulierten Programm verglichen und in einer abschließenden Diskussion mit weitergehenden Vorschlägen kontrastiert. Untersuchungsziel ist eine umfassende Darstellung der bereits geltenden oder beabsichtigten Rechts- und Verhaltensnormen, die den Umgang mit Interessenvertretern im Bereich der EU-Kommission erfassen und deren rechts- wie politikwissenschaftliche Bewertung.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> In Anlehnung an *Bubolzer* (Fn. 4).

<sup>7</sup> Es kann in diesem Kontext nur ein Verweis erfolgen auf die dazu korrespondierende partizipatorische Demokratietheorie, wie sie vor allem von *Habermas* entwickelt worden ist, vgl. insgesamt *Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1990 (Neuaufgabe), S. 122 ff.; *ders.*, *Faktizität und Geltung*, 1994, S. 349 ff. und insbesondere *ders.*, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981 u. 1995.

<sup>8</sup> „Organe“ und „Institutionen“ wird hier entsprechend der Formulierung des Art. 7 Abs. 1 EGV gebraucht, wonach mit ersterem Begriff Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof bezeichnet werden und alle weiteren Einrichtungen der EU-Organisation Institutionen darstellen. Zu den unterschiedlichen, bisweilen entgegengesetzten Terminologien in den einzelnen Sprachfassungen vgl. *Bieber*, in: *Schulze/Zuleeg* (Hrsg.), *Europarecht*, 2006, § 1, Rdnr. 3.

## B. Regelung der Interessenvertretung in den EU-Institutionen

### I. Historischer und politischer Hintergrund

Zu den politischen Problemen um die Ratifikation des Vertrages von Nizza durch alle Mitgliedstaaten der EU – die irische Bevölkerung hatte ihn in einer ersten Abstimmung abgelehnt – kamen interne Fehlentwicklungen in den Organen der Gemeinschaft. Insbesondere die Kommission erschien als Ort der Interessenverflechtung und unzulässigen Einflussnahme, was vor allem am Verhalten der französischen EU-Kommissarin *Edith Cresson* festgemacht wurde. Neben einer eigenwilligen Amtsführung war ihr die Protektion von Verwandten auf Kosten der Gemeinschaft zum Vorwurf gemacht worden. Zwar fehlte es für ein direktes Misstrauensvotum des Parlaments gegen die Kommission gemäß Art. 201 EGV an einer erforderlichen Mehrheit, doch wurde deren Rücktritt über die Verweigerung der Entlastung für die Haushaltsführung erzwungen.<sup>10</sup> Auch die Entscheidung des deutschen EU-Kommissars *Martin Bangemann*, im unmittelbaren Anschluss an seine Tätigkeit bei der Kommission in den Verwaltungsrat eines spanischen Telekommunikationskonzerns einzutreten, trug wesentlich zu der negativen Wahrnehmung der EU-Organen in der europäischen Öffentlichkeit bei.<sup>11</sup>

Die neue Kommission mit *Romano Prodi* an der Spitze wollte diesem Ansehensverlust begegnen. Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom 25. Juli 2001<sup>12</sup> formuliert eine aus Sicht der Kommission paradoxe Ausgangslage, da die europäischen Bürger einerseits die Lösung der drängenden gesellschaftlichen Fragen von der EU erwarten würden, andererseits aber kein Vertrauen zu deren Institutionen besäßen.<sup>13</sup> Dieses Problem wolle die Kommission durch eine Rückbesinnung auf

<sup>9</sup> Die Erörterung vergleichbarer Regeln bei Rat und Parlament sowie im Rahmen des Komitologie-Verfahrens muss aus Platzgründen einem separaten Beitrag vorbehalten bleiben.

<sup>10</sup> Mit Urteil vom 11.7.2006 stellte der EuGH fest, dass *Edith Cresson* zwar pflichtwidrig gehandelt habe, sah aber entgegen der Auffassung des Generalanwalts keinen Anlass, dieses Verhalten durch eine Pensionskürzung zu sanktionieren. Begründet wurde dies damit, dass allein die Feststellung eines Fehlverhaltens in dieser Position ausreichend Sanktionscharakter habe, vgl. insgesamt das Urteil des EuGH, Rs. C-432/04, Slg. 2006, I-6387 (*Kommission/Edith Cresson*); zum vorausgegangenen Rücktritt der gesamten Kommission vgl. die ausführliche Bewertung bei *Hummer/Obwexer*, Der geschlossene Rücktritt der Europäischen Kommission, Integration 1999, S. 77 ff.; vgl. insgesamt zur Arbeit der Kommission die historische Periodisierung bei *Schmitt v. Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze, EU-Verträge, 6. Aufl. 2004, Art. 211, Rdnr. 5 ff., der vier unterscheidbare Phasen von der Gründung bis heute beschreibt.

<sup>11</sup> Vgl. zur „Erledigung der Rechtssache Bangemann“ den Beschluss des Rates vom 17.12.1999, abgedruckt in ABl. Nr. L 16 v. 21.1.2000, S. 73.

<sup>12</sup> KOM (2001) 428.

<sup>13</sup> Vgl. Weißbuch 2001, S. 3.

ihre Kernaufgaben und durch institutionelle Reformen angehen.<sup>14</sup> Das Weißbuch von 2001 macht deutlich, dass die politischen Inhalte der EU sich gewandelt hätten und komplexere Aufgaben zu bewältigen seien als der ursprünglich im Mittelpunkt stehende Abbau von Handelsschranken oder die Herbeiführung des Binnenmarktes.<sup>15</sup> Demzufolge könne „das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird“ nicht länger den Anforderungen an Realitätsnähe und Legitimität gerecht werden, sondern müsse einem politischen „Spiralprozess“ Platz machen, der „auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen“ beruhe.<sup>16</sup>

Die auf die Veröffentlichung des Weißbuchs 2001 folgende Debatte ist in dem „Bericht der Kommission über Europäisches Regieren“ zusammengefasst, der im Jahre 2003 erschienen ist.<sup>17</sup> Schon hier zeichnet sich die inhaltliche Dreiteilung der inneren Reformen ab, die sich mit den Stichworten des bürgernahen Verwaltungshandelns, der transparenten Entscheidungsfindung und einer effektiveren Selbstregulierung charakterisieren lässt. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten durch verstärkte Konsultation und die partizipative Gestaltung von Verfahren nicht dazu führen dürften, die bestehenden repräsentativen Institutionen in ihrer Funktion zu entwerten.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund wurden schon in der Amtszeit der Prodi-Kommission grundlegende Rechtsdokumente im Hinblick auf verbesserte Transparenz überarbeitet bzw. neu formuliert.<sup>19</sup> Ein größeres institutionelles Gewicht hat diese Thematik

---

<sup>14</sup> Inhaltlicher Kern des Weißbuchs sind die fünf „Grundsätze des guten Regierens“. Deren erster postuliert Offenheit der Organe und ihrer Tätigkeit, um das „Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken“. Mehr noch als Offenheit bedeute Partizipation als zweiter Grundsatz ein Zugewinn an Vertrauen. Diese Partizipation beziehe sich auf alle Stadien des Politikgestaltungsprozesses und betreffe alle Akteure der Zivilgesellschaft, welche sich in diesen Prozess einbringen sollen. Der dritte Grundsatz kann als Lehre aus dem internen Zustand der zurückgetretenen Kommission gesehen werden, denn er formuliert Verantwortlichkeit dahingehend, „daß jede Institution der EU den Bürgern erklären [muss], was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung [übernimmt]“. Des Weiteren müsse sich europäische Politik weit stärker als bisher an ihrer Effektivität messen lassen, die sich danach bestimme, ob die Durchführung einer politischen Maßnahme im Verhältnis zu den Zielen angemessen sei und ob die entsprechenden Entscheidungen auf der richtigen Ebene getroffen würden. Schließlich erfordere die steigende Aufgabenbewältigung eine hohe Kohärenz von Politik und konkretem Handeln, da nur so sektorübergreifende und interregionale Politik möglich sei, vgl. insgesamt Weißbuch 2001, S. 10 ff., 43.

<sup>15</sup> Weißbuch 2001, S. 14.

<sup>16</sup> Weißbuch, *ibid.*

<sup>17</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, 2003 (im Folgenden Bericht 2003), abrufbar unter [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_de.pdf).

<sup>18</sup> Bericht 2003, S. 37 f.

jedoch erst seit dem Amtsantritt der Barroso-Kommission erhalten, deren Zuständigkeiten, bedingt durch den Beitritt der zehn mittelosteuropäischen Staaten, vollständig neu geordnet werden mussten. Zusammen mit anderen Kommissionsmitgliedern hat *Siim Kallas* zunächst in einem internen Dokument die „Europäische Transparenz-Initiative“ auf den Weg gebracht, bevor das entsprechende Grünbuch veröffentlicht wurde.<sup>20</sup>

## II. Wesentliche Inhalte des Grünbuchs „Europäische Transparenz-Initiative“<sup>21</sup>

Im Grünbuch sind drei Schwerpunkte ausgeführt, deren erster unter der Überschrift „Die Notwendigkeit eines strukturierteren Rahmens für die Lobbyarbeit“ die aufgeworfene Fragestellung erfasst. Die beiden anderen Punkte haben die Formulierungen von Mindeststandards bei Konsultationen der Kommission zum Inhalt, welche für diese Untersuchung zum Teil relevant werden, sowie eine hier nicht weiter verfolgte Offenlegungspflicht des Begünstigten bei der Entgegennahme von EU-Geldern.

Zunächst wird im Grünbuch klargestellt, dass Lobbyarbeit als ein legitimer Bestandteil des modernen demokratischen Prozesses angesehen wird, welche bei angemessener Ausübung einen wichtigen Beitrag zur politischen Gestaltung liefern kann.<sup>22</sup> Unmittelbar angeführt werden allerdings auch die Risiken einer solchen

<sup>19</sup> So vor allem der Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder und der Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen des Personals der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit.

<sup>20</sup> Vgl. sein zusammen mit den Kommissionsmitgliedern *Barroso*, *Hübner* und *Fischer-Boel* verfasstes Schreiben an die gesamte Kommission vom 18.5.2005 (SEK (2005) 644).

<sup>21</sup> Im Folgenden „Grünbuch“. Das Verhältnis von Weißbüchern und Grünbüchern sowie deren mögliche Rechtsqualität ist nicht verbindlich geregelt. Grundsätzlich fallen beide Publikationsformen unter die Formulierung des Art. 211 EGV, der es der Kommission ermöglicht, politische Initiativen, Stellungnahmen und Vorschläge für Rechtsakte zu veröffentlichen. Eine feste Abfolge bzw. eine Festlegung bestimmter Inhalte gibt es nicht. In der Regel wird zuerst ein Grünbuch und, darauf Bezug nehmend, später ein Weißbuch veröffentlicht. Üblicherweise zeichnet für jede der beiden Publikationsformen ein Kommissar verantwortlich, der damit sein politisches Programm zum Ausdruck bringt. Diese Form der öffentlichen Mitteilung ist in keiner Norm näher geregelt und hat sich als „quasi-normative“ Handlungsform zwischenzeitlich etabliert. Wichtig zu betonen ist, dass den Inhalten der beiden Publikationsformen keine verbindliche Rechtswirkung zukommt; sie sind institutionalisierte Formen der (rechts-)politischen Debatte, vgl. dazu *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 211, Rdnr. 14; ausführlich bei *Craig/de Búrca*, EU Law, 3<sup>rd</sup> ed. 2003, S. 211.

<sup>22</sup> Im Grünbuch wird über die allgemeine Feststellung der Legitimität nicht hinausgegangen und keine konkreten Rechtsgrundlagen privater Interessenvertretung genannt. Ohne den Anspruch, diese Thematik hier umfassend erörtern zu können, ist dabei vor allem an das Grundrecht der Berufsfreiheit zu denken, aber auch die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gemäß



Interessenvertretung durch Unternehmen, Organisationen und freiberuflich agierende Berater. Diese liegen nach Ansicht der Kommission weniger in den strafrechtlich relevanten Methoden der Beeinflussung wie Vorteilsannahme und Betrug, sondern in einer gezielten Ausnutzung des offen gestalteten politischen Prozesses oder auch der schlichten Desinformation über bestimmte Entwicklungen und Zusammenhänge. Zusätzlich bereite eine institutionelle bzw. organisatorische Asymmetrie Sorgen, wie sie häufig gegeben sei, wenn z.B. Großunternehmen gezielt auf eine für sie günstige Regelung hinarbeiten. Deren Ressourcen seien ungleich größer als diejenigen möglicher Gegner, vor allem bei NGOs. Allgemeines Defizit sei die mangelnde Information darüber, wer sich tatsächlich auf europäischer Ebene lobbyistisch betätige und aus welchen Quellen seine Ressourcen für diese Tätigkeit stammten.<sup>23</sup>

Diesem Problemaufriss folgt eine Bestandsaufnahme zu den bereits bestehenden Maßnahmen und deren Möglichkeit zur Weiterentwicklung. Wichtigster Bestandteil ist dabei nach Ansicht der Kommission die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, der dafür gezielt Informationen bereitgestellt werden müssten. So zum einen über die von der Kommission eingerichtete Datenbank CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society), welche aus einem freiwilligen Registrierungssystem für sogenannte „Organisationen der Zivilgesellschaft“ besteht, wobei aber im selben Abschnitt festgehalten wird, dass freie Lobbyisten damit nicht erfasst werden. In diesem Kontext wird weiter festgehalten, dass ein Akkreditierungssystem, wie es das Europäische Parlament eingerichtet hat, für Anhörungen der Kommission nicht besteht.

Um nun den gewachsenen Ansprüchen nach mehr Transparenz gerecht zu werden, wird von der Kommission eine umfassendere Information der Öffentlichkeit ebenso vorgeschlagen wie ein Do-ut-des-System bei der freiwilligen Registrierung

---

Art. 43 ff. EGV und Art. 49 ff. EGV sind hier von Bedeutung. Die im Protokoll Nr. 7 zum Vertrag von Amsterdam über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit („Subsidiaritätsprotokoll“, vgl. ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 105) genannten Empfehlungen an die Kommission zur umfangreichen Durchführung von Anhörungen unter Nr. 9 des Protokolls können nicht als eine Rechtsgrundlage privater Interessenvertretung angesehen werden, sondern lösen das schwierige Spannungsverhältnis zwischen institutionalisierter Interessenvertretung durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen und privater Vertretung durch externe Organisationen und freie Lobbyisten zugunsten einer klaren Priorität der vertraglich vorgesehenen Gremien. Die dort formulierten Begründungs- und Anhörungspflichten beziehen sich in erster Linie auf die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes. Es erscheint zu weitgehend, aus diesen allgemein formulierten Verfahrensgrundsätzen eine rechtliche Grundlage freier Interessenvertretung herzuleiten, auch wenn sich die Kommission im Rahmen einer erneuten Befassung mit dem genannten Spannungsverhältnis in ihrer Mitteilung über Mindeststandards bei der Konsultation auf diese Ziffer des Subsidiaritätsprotokolls beruft, vgl. dazu KOM (2002) 704, S. 4.

<sup>23</sup> Nach Grünbuch, S. 5 ff.



von Lobbyisten. Derjenige Lobbyist, der sich durch die Bekanntgabe bestimmter Kenngrößen zuordnen lässt, würde im Gegenzug einen privilegierten Zugang zu Informationen der Kommission erhalten. Ergänzend dazu wird auf erweiterte Selbstverpflichtungen der Lobbyisten gesetzt, um das Ungleichgewicht der strengen Vorschriften auf Seiten der Bediensteten und der – von strafrechtlichen Extrem-sanktionen abgesehen – vollständigen Freiheit bei den Lobbyisten anzugleichen. Zusammenfassend favorisiert die Kommission eine interinstitutionelle Ausweitung des freiwilligen Registrierungssystems. Von einer verpflichtenden Registrierung nimmt die Kommission im Grünbuch ebenso Abstand wie von konkreten Offenlegungsvorschriften bezüglich bestimmter Mandate oder Verfahrensschritte.

### III. Mögliche Regeln für das Verhältnis von EU-Organen und Interessenvertretern

Angesichts der zum Teil langen Vorbereitungszeiten bei der Formulierung des EU-internen Organisationsrechtes wäre es verfehlt, das Grünbuch als alleinigen Impuls der Überarbeitung von Geschäftsordnungen, Durchführungsbestimmungen und anderen Regelwerken, die sich mit den Verhaltensweisen von politisch Verantwortlichen der EU befassen, zu interpretieren. Vielmehr fasst es die zu diesem Zeitpunkt in zahlreichen Arbeitsdokumenten bereits formulierte allgemeine politische Erkenntnis der Notwendigkeit ergänzender Regeln prägnant zusammen und lenkt den Blick auf die bereits laufenden Arbeiten in den EU-Organen. Weitgehend ungeklärt bleiben jedoch zwei grundlegende Fragen rechtstheoretischer Natur, auf die in dieser an der bestehenden Rechtsordnung orientierten Analyse nur hingewiesen werden kann. Dies betrifft zum einen die interne Normenhierarchie. Im Rahmen der durch das Selbstorganisationsrecht gegebenen Normsetzungsbefugnis bestehen zumeist drei Ebenen, angefangen mit der Geschäftsordnung als Regelwerk höchster Verbindlichkeit sowie ergänzend und präzisierend dazu Durchführungsbestimmungen, häufig als Annex zur Geschäftsordnung. Daneben (oder darunter?) stehen sogenannte Verhaltenskodizes oder Handlungsanweisungen für bestimmte Verfahren bzw. Verfahrensabschnitte. Zwar lässt sich anhand des jeweiligen Legitimationsverfahrens und der Prüfung des Vorhandenseins eines Sanktionsmechanismus das Verhältnis dieser Normkomplexe zueinander untersuchen, doch bleibt die Festlegung einer klaren Normenhierarchie innerhalb des Selbstorganisationsrechts der EU-Organen häufig problematisch.<sup>24</sup> Insbesondere das Bestehen von organspezifischem Organisationsrecht neben dem für alle Institutionen gültigem EU-Recht, allen voran dem Dienstrecht, sowie den mittlerweile zahlreichen interinstitutionellen Vereinbarungen erschweren in der Praxis eine klare Aussage über die Rechtsverhältnisse von EU-Organen und ihrer Vertreter zu

---

<sup>24</sup> Zu diesem Problem *Lefevre*, Rules of procedure do matter: the legal status of the institutions power of self-organisation, *European Law Review* 2005, S. 802 ff.

Dritten.<sup>25</sup> Für die Analyse der für die Interessenvertretung relevanten Normen ist deshalb zu differenzieren zwischen solchen Regelwerken, deren Geltung alle EU-Organe erfasst, und organspezifischem Ordnungs- und Verfahrensrecht.

Die zweite rechtstheoretische Fragestellung bezieht sich auf die Verbindlichkeit bzw. die Durchsetzbarkeit der normativen Inhalte. Das sich ohne feste Grenzziehung aus Personalrecht und Verfahrensrecht ergebende Rechtsgebiet der internen Organisation wird in der Literatur überwiegend als ein „Recht *sui generis*“ bezeichnet.<sup>26</sup> Angesichts seiner für die Legitimation von Normen fundamentalen Bedeutung steht die Unbestimmtheit des Begriffes dazu in bemerkenswertem Gegensatz. Dies ist allerdings kein spezifisch europarechtliches Problem, sondern wird in allen arbeitsteilig organisierten Einrichtungen der Rechtserzeugung und -anwendung demokratischer Staaten relevant.<sup>27</sup> Wesentliches Merkmal dieses Rechtsgebietes ist dabei das Zusammenfallen von normgebender Autorität und dadurch organisierter sozialer Struktur. Die mit der Normgebung üblicherweise verbundene Kontrolle ihrer Anwendung fällt letztlich auf den Demos zurück und kann nicht zur Aufgabe einer separaten Institution gemacht werden. Wie schwer sich die Mitglieder der Organe mit der Formulierung sie selbst betreffender Rechte und Pflichten – kurz: ihrer normativen Binnenstruktur – tun, kann an einem naheliegenden Beispiel demonstriert werden. Von der bedeutenden Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 1992 über den Umgang mit Interessenvertretern sowie Fragen der Anschluss- und Doppelbeschäftigung von Kommissions- bzw. Kabinettsmitgliedern bis zu ersten als Regelwerken anzusehenden Dokumenten bedurfte es eines Zeitraums von nahezu zehn Jahren. Das dazwischenliegende Geschehen zeigt deutlich den Gegensatz zwischen der hohen Bedeutung solcher organisations- bzw. verfahrensrechtlicher Regeln zur Legitimation politischer Tätigkeit und der geringen Aufmerksamkeit die denselben von den Mitgliedern des Organs – nicht nur im genannten Beispiel – intern entgegengebracht wird.<sup>28</sup>

## 1. EU-Normen mit allgemeiner Gültigkeit

Mit dem „Statut über die Beschäftigungsbedingungen der Beamten“ und den „Beschäftigungsbedingungen für sonstige Bedienstete“ aus dem Jahre 1968 ist ein

---

<sup>25</sup> Lefevre, *ibid.*

<sup>26</sup> Vgl. die zahlreichen Nachweise bei Lefevre, *Les actes communautaires atypiques*, 2007, S. 203 f.

<sup>27</sup> Vgl. allgemein zu Friktionen bei der Legitimation staatlicher Organe und Institutionen sowie dem daraus resultierenden Entwurf einer „polyzentrischen Staatstheorie“, Willke, *Ironie des Staates*, 1994

<sup>28</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1992 in ABl. Nr. C 63 v. 5.3.1993, S. 2 ff. Zur Bedeutung von Zuständigkeits- und Verfahrensregeln in arbeitsteiligen demokratischen Systemen, vgl. allgemein Lubmann, *Legitimation durch Verfahren*, 3. Aufl., 1983.

für alle EU-Einrichtungen geltendes Regelwerk gegeben, das zu den aufgeworfenen Fragen Aufschluss geben kann.<sup>29</sup> 2004 wurden das auf Art. 283 EGV beruhende Statut und die korrespondierenden Beschäftigungsbedingungen grundlegend überarbeitet und enthalten seitdem auch neugefasste Regeln zu Interessenkonflikten, wie sie z.B. aus Nebentätigkeiten, Aufwandsentschädigungen für Dienstreisen sowie Tätigkeiten im unmittelbaren Anschluss an den aktiven Dienst entstehen können.<sup>30</sup>

### a) Regeln des Beamten-Statuts und der Beschäftigungsbedingungen

Aus dem Beamten-Statut kommen grundsätzlich die Normen seines Kapitels 2 in Betracht, überschrieben mit „Rechte und Pflichten des Beamten“. Dabei befassen sich Art. 11, 11a und 12 mit der Ungebundenheit an Weisungen von Organen oder Einrichtungen außerhalb seiner Anstellungsbehörde sowie der Loyalitätspflicht gegenüber derselben und den Einrichtungen der Europäischen Union im allgemeinen. Die ihm von der Anstellungsbehörde übertragenen Aufgaben sollen objektiv und unparteiisch bearbeitet werden. Dieses Objektivitätsgebot wird in dem neu eingefügten Art. 11a in mehrfacher Hinsicht präzisiert. So soll im Falle eines bei der Ausübung seines Amtes auftretenden unmittelbaren und auch mittelbaren Konflikts mit persönlichen, besonders familiären oder finanziellen Interessen, der betroffene Beamte seiner Anstellungsbehörde darüber Nachricht erteilen, welche ihn von der weiteren Bearbeitung befreien kann. Ein besonderer Fall des Interessenkonflikts ist im dritten Absatz des Art. 11a geregelt, der festlegt, dass der Beamte an solchen Unternehmen weder unmittelbar noch mittelbar beteiligt sein darf, „die der Kontrolle seines Organs unterliegen oder mit diesem in Verbindung stehen“. Dies jedoch nur dann, wenn eine solche Beteiligung „aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs seine Unabhängigkeit bei der Ausübung seines Amtes gefährden könnte.“<sup>31</sup>

Artikel 12 ergänzt die beiden Normen um eine generalklauselartige Anweisung, dass sich der Beamte jeder Handlung und jedes Verhaltens enthalten solle, welches dem Ansehen seines Amtes abträglich sein könne. Der neu eingefügte Art. 12 b konkretisiert dies in Bezug auf entgeltlich und auch unentgeltlich ausgeübte Nebentätigkeiten, für welche er grundsätzlich die vorherige Zustimmung seiner

---

<sup>29</sup> Im Folgenden „Beamten-Statut“. Methodisch müsste an erster Stelle das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften stehen, wie es als Ergänzung zu den Gründungsverträgen verfasst worden ist. Auf die Darstellung wird hier verzichtet, da es sich in der Deklaration diplomatischer Vorrechte und Garantien erschöpft, vgl. dazu *Kallmayer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 283, Rdnr. 4.

<sup>30</sup> VO 259/68, ABl. Nr. L 56 v. 4.3.1968, S. 1; Neufassung in VO 723/2004, ABl. Nr. L 124 v. 27.4.2004, S. 1

<sup>31</sup> Vgl. Art. 11a in der Neufassung des Statuts, abgedruckt in ABl. Nr. L 6 v. 8.1.2005, S. 1.

Anstellungsbehörde einzuholen hat. Die Anstellungsbehörde kann ihm diese Zustimmung verweigern, wenn sie der Ansicht ist, die Nebentätigkeit könne zu einer Beeinträchtigung der Arbeitsleistung führen oder sei mit den wesentlichen Interessen der Behörde nicht zu vereinbaren. In gleicher Weise sind Änderungen bei bereits bewilligter Nebentätigkeit vom Beamten zu melden. Eine einmal erteilte Zustimmung kann grundsätzlich von der Anstellungsbehörde zurückgezogen werden. Dieser Regelung ist im Kontext des „legislativen Lobbyings“ deshalb besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da Beamte der EU-Organe in der Vergangenheit immer wieder Nebentätigkeiten als Berater bei Unternehmen angenommen haben, die in dem Bereich wirtschaftlich tätig waren, den der Beamte administrativ zu betreuen hatte. Ein Informationstransfer zu Lasten von Mitbewerbern oder gar die Einflussnahme auf anstehende Legislativmaßnahmen liegt in solchen Konstellationen nahe und erfordert eine strikte Kontrolle.

Inhaltlich vervollständigt wird diese Regelung von möglichen, mit der Berufsausübung zusammenhängenden Konflikten durch Art. 13, der die Erwerbstätigkeit eines Ehegatten erfasst, welche von dem Beamten ebenfalls seiner Anstellungsbehörde anzuzeigen ist und für den Fall einer Unvereinbarkeit mit der Tätigkeit des Beamten innerhalb einer zu bestimmenden Frist beendet werden soll oder durch eine Versetzung des Beamten gelöst wird.

Eine besonders wichtige Norm ist der neugefasste Art. 16 des Statuts. Hier wird die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit mit oder nach dem Ausscheiden eines Beamten geregelt, wobei die Formulierung der „Annahme gewisser Tätigkeiten“ im ersten Satz nahelegt, dass damit ein größerer Bereich als nur im strengen Sinne „berufliche Tätigkeit“ (sowohl entgeltlich als auch unentgeltlich) erfasst werden soll. Geregelt wird dieses schwierige Spannungsverhältnis von beruflicher Neuorientierung bzw. Weiterentwicklung des – ehemaligen – Beamten und dem Anspruch der EU-Institution, Verquickungen von im Rahmen der Dienstaufübung erlangten fachlichen und personellen Kenntnissen mit zumeist geschäftlichen Interessen externer Dritter zu vermeiden, durch eine dem Beamten auferlegte Pflicht, seine Anstellungsbehörde von einer avisierten Arbeitsaufnahme in Kenntnis zu setzen, wenn diese innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden aus dem Dienst der EU stattfinden soll. Besteht zwischen dieser Tätigkeit und seinem Aufgabengebiet bei der Anstellungsbehörde ein inhaltlicher Zusammenhang dergestalt, dass der Beamte in den letzten drei Jahren seiner Beamtenfunktion damit befasst war und ergibt eine Beurteilung der Anstellungsbehörde das Risiko eines Interessenkonfliktes, kann die Behörde dem Beamten die Erlaubnis der Aufnahme der Tätigkeit unter näher zu bestimmenden Auflagen erteilen oder sogar ganz untersagen. Ein Nichttätigwerden der Anstellungsbehörde binnen dreißig Arbeitstagen nach Unterrichtung durch den Beamten gilt als Zustimmung zu der beabsichtigten Aufnahme einer Anschlussstätigkeit.

Die folgenden Vorschriften der Art. 17, 17a und 19 betreffen Meinungsäußerung, Kenntnisnahme und Weiterverbreitung dienstlich erlangter Informationen, wobei

Art. 17 den Grundsatz formuliert, dass eine im Rahmen der dienstlichen Tätigkeit erlangte Information nicht verbreitet werden darf, es sei denn, der Beamte hat sich dies durch seine Anstellungsbehörde genehmigen lassen oder die Informationsinhalte sind allgemein zugänglich. Der folgende Art. 17a wurde neu eingefügt und schreibt explizit das Recht auf freie Meinungsäußerung fest, jedoch begrenzt durch die Loyalitäts- und Unparteilichkeitspflicht gegenüber seiner Anstellungsbehörde. Diese kann nach entsprechender Unterrichtung durch den dazu verpflichteten Beamten gegen eine von ihm beabsichtigte Bekanntmachung von Informationen Einwände erheben und für den Fall des Nachweises eines durch die Veröffentlichung drohenden Schadens sich dagegen entscheiden. Unterbleibt eine solche schriftliche Stellungnahme innerhalb von dreißig Werktagen nach Unterrichtung, gelten mögliche Einwände als nicht erhoben.<sup>32</sup>

Artikel 23 befasst sich im Grundsatz mit den den Beamten gewährten Vorrechten und Befreiungen und stellt klar, dass diese ausschließlich im Interesse der Gemeinschaften gewährt werden. Die Vorschrift verweist auf das „Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften“ aus dem Jahre 1965 zur genaueren Bestimmung und Reichweite der Privilegien und hebt hervor, dass diese grundsätzlich nicht von der „Erfüllung ihrer persönlichen Verpflichtungen noch von der Beachtung der geltenden Gesetze und polizeilichen Vorschriften befreien.“<sup>33</sup>

Damit schließt die Darstellung der in Betracht kommenden Normen des Beamten-Statuts für die Regelung des Verhältnisses von EU-Mitarbeitern und Interessenvertretern. Eine das Beamten-Statut ergänzende, organübergreifende Regelung im Sinne einer interinstitutionellen Vereinbarung, die einen allgemeingültigen Kodex im Umgang mit Interessenvertretern darstellt, existiert ebenso wenig wie andere für alle EU-Institutionen verbindliche Normen. Möglich wäre eine solche Formulierung auf der Grundlage einer Erklärung, die in die Schlussakte der Konferenz von Nizza aufgenommen wurde und in der die Organe explizit zum Abschluss entsprechender Vereinbarungen ermächtigt werden.<sup>34</sup> Von den inhaltlich korres-

---

<sup>32</sup> Art. 19 regelt im Grundsatz die Weitergabe von im Dienst erlangten Informationen im Falle der Beteiligung eines Beamten an einem Gerichtsverfahren. Hier gilt ein umfassendes Zustimmungserfordernis von Seiten der Anstellungsbehörde, welche die Zustimmung nur verweigern darf, wenn Gemeinschaftsinteressen entgegenstehen und für den Beamten keine strafrechtlichen Folgen drohen. Eingeschränkt wird dieser Grundsatz durch den nachfolgenden zweiten Absatz des Art. 19, der festlegt, dass solche Beamte von dem Zustimmungserfordernis befreit sind, die vor dem Europäischen Gerichtshof oder vor dem Disziplinarausschuss eines EU-Organs als Zeuge aussagen.

<sup>33</sup> Das Protokoll ist über Art. 9 Abs. 4 des Vertrages von Amsterdam (HER I A 1/33) weiter Bestandteil des geltenden Rechts der EU.

<sup>34</sup> Vgl. die Erklärung Nr. 3 zur Schlussakte des Vertrages von Nizza; ein spezieller Verweis auf die Möglichkeit der interinstitutionellen Vereinbarung ist aufgenommen in Art. 120 der Geschäfts-

pondierenden Beschäftigungsbedingungen verdienen die Art. 82 und 83, welche die Anstellung von Vertragsbediensteten regeln, besondere Aufmerksamkeit. Mit Hilfe dieser Rechtsgrundlage werden ein Großteil der sogenannten „Sonderberater“ angestellt; die Beweggründe für deren konkrete Tätigkeit bleiben dabei häufig unklar.<sup>35</sup>

## b) Diskussion der Regelungen des Beamten-Statuts

Die überarbeitete Fassung des Beamten-Statuts enthält zwar zahlreiche Neuerungen, die unterschiedlichste soziale und gesellschaftliche Entwicklungen aufnehmen (z.B. die Problematik des „Mobbing“ in Art. 12a und die gestiegenen Kosten der Gesundheitsvorsorge), jedoch in Bezug auf die Ausgangsfragen nach wie vor nur sehr allgemeine Regeln formulieren. Ein Beamter, der an einem Unternehmen beteiligt ist oder wird, welches der Kontrolle seines Organs unterliegt, ist nur dann zur Aufgabe dieser Beteiligung verpflichtet, wenn eine konkrete Prognose die Gefährdung seiner Unabhängigkeit ergibt (Art. 11a Abs. 3). Eine Beteiligung an auf seinem Arbeitsgebiet tätigen Unternehmen ist also nicht per se verboten und es überrascht zumindest die fehlende Differenzierung zwischen zum Dienstantritt bereits bestehender und erst danach erfolgter Beteiligung (die eine Vermischung von wirtschaftlichem Eigeninteresse und Dienstpflichten impliziert). So überrascht, dass der Modus, demzufolge eine Nebentätigkeit zwar angezeigt werden muss, diese jedoch grundsätzlich als genehmigt gilt, wenn sie nicht ausdrücklich beschränkt oder ganz untersagt wird, weiter beibehalten wird. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht wäre hier eine Umkehrung geboten, da die beamtliche Tätigkeit in Brüssel regelmäßig geeignet sein wird, einen Lebensunterhalt zu sichern und deshalb grundsätzlich im Zentrum stehen sollte, Ausnahmen aber zugelassen werden können. Hier bestehen weiterhin zahlreiche, völlig offene Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunikation mit Interessenvertretern sowie bei der Vorbereitung und der Vornahme des Wechsels eines Beamten zu einer externen Institution oder in die Privatwirtschaft. Zumindest der letzte Punkt hat durch den neugefassten Art. 16 einige Konkretisierung erfahren und es wird abzuwarten bleiben, wie streitige Fälle im Spannungsfeld zwischen Berufsfreiheit und (nachwirkenden) Dienstpflichten von der Rechtsprechung entschieden werden. Für den behördlichen Verkehr des Beamten mit Interessenvertretern bleiben präzisere Regelungen ebenso aus und beschränken sich auf eine umfangreichere Abgrenzung zu strafrechtlich relevanten Vorgängen im Wege der Vorteilsannahme oder der

---

ordnung des Europäischen Parlaments in der Fassung der 16. Aufl. vom November 2007 unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=DE&reference=TOC>.

<sup>35</sup> Hier würde eine öffentliche Liste ein erhebliches Plus an Transparenz schaffen, gleichzeitig aber kaum bürokratische Mehrleistung erfordern, da die einzelnen Dienststellen und Direktionen dem Generalsekretariat aus haushaltsrechtlichen Gründen sowieso Auskunft über die Zahl der bei ihnen angestellten Vertragsbediensteten geben.

Bestechlichkeit.<sup>36</sup> Umgekehrt muss berücksichtigt werden, dass der Versuch, die enorm gestiegene Bedeutung der institutionalisierten und professionellen Interessenvertretung im politischen Prozess auf EU-Ebene normativ zu erfassen, erhebliche Probleme schon bei der Definition der sozial relevanten Vorgänge und Interaktionen bereitet und deshalb von einer solchen Ausweitung des Beamten-Statuts abgesehen wurde. Weiter wird im (personal-)politischen Diskurs damit argumentiert, dass ein zu starres Reglement der Amtstätigkeit erst recht zu einem Seitenwechsel der EU-Bediensteten führe bzw. in der Verwaltung nötige Experten von vorneherein abschrecke und diese ihr Fachwissen dann in die Interessenvertretung einbrächten. Es ist jedoch insgesamt davon auszugehen, dass vor allem die nach der Neuformulierung zu erwartende Rechtsprechung weiteren Aufschluss über die Auslegung der Normen bringt.<sup>37</sup>

### c) Zwischenergebnis

Allgemein gültige Regelungen, die sich ausschließlich mit dem Verhältnis von EU-Beamten bzw. sonstigen Mitarbeitern und den Vertretern institutionalisierter oder professioneller Interessen befassen, sind nicht vorhanden. Deshalb ist auf das dem EU-Dienstverhältnis zugrundeliegende Beamten-Statut zurück zu greifen. Dieses Statut regelt zwar alle den einzelnen Beamten treffenden Pflichten im Grundsatz (z.B. Loyalität, Verschwiegenheit oder Weisungsgebundenheit), doch stellt es eine sehr abstrakte Regelung dar, die im Hinblick auf die Fragestellung weiterer Konkretisierungen bedürfte. Aus dem politischen Bereich sind diese in naher Zukunft nicht zu erwarten. Zwar hat *Siiim Kallas* in seinem im März 2007 vorgestellten Folgebericht zu den Reaktionen auf das Grünbuch einen Vorschlag zur inter-institutionellen Zusammenarbeit von Parlament und Kommission für gemeinsame Transparenz-Regeln mit aufgenommen, der auf vergleichbare Ansätze der Vergangenheit zurückgreift.<sup>38</sup> Unabhängig von der Frage der politischen Durchsetz-

---

<sup>36</sup> Das genaue Verfahren zur Prüfung solcher Vorwürfe regeln die Art. 86 ff. des Beamten-Statuts sowie der ergänzende Anhang IX zum Beamten-Statut.

<sup>37</sup> Zu den Durchführungsbestimmungen als „tertiärem Personalrecht“ kurz bei *Kallmayer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 283, Rdnr. 6. Zur disziplinarrechtlichen Rechtsprechung des Gerichtes erster Instanz sind einige Urteile ergangen, die die hier aufgeworfenen Fragestellungen berühren, jedoch zumeist auf strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen aufbauen. Dies liegt in der Natur des Disziplinarverfahrens als zur Ahndung schwerer dienstlicher Vergehen vorgesehenen Maßnahme. Es wird abzuwarten bleiben, ob das neu errichtete Gericht für den öffentlichen Dienst der EU auch hinsichtlich des Umgangs mit Interessenvertretern ein Fallrecht entwickelt, das handlungsleitend wirken kann; vgl. den Gründungsbeschluss für das Gericht in ABl. Nr. L 333 v. 9.11.2004, S. 7; die Verfahrensordnung findet sich in ABl. Nr. L 225 v. 29.8.2007, S. 1.

<sup>38</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ vom 21.3.2007, KOM (2007) 127, S. 6. Im Weißbuch zur Verwaltungsreform,



barkeit nicht zuletzt gegenüber der eigenen Beamtenschaft, erscheint der Versuch einer Präzisierung von für alle geltenden Regeln rechtstechnisch sehr problematisch. Zwei von der politischen Praxis abgeleitete Überlegungen mögen dies verdeutlichen. So gehen mit ansteigender Hierarchie häufig wachsende Repräsentationspflichten einher, die zwangsläufig Kontakte mit externen „Interessenten“ an der Tätigkeit des Beamten mit sich bringen. Ein pauschales Verbot oder eine Genehmigungspflicht zur Teilnahme in jedem Einzelfall lässt außer Acht, dass auch ein distanzierter Beamter solche Begegnungen nicht gänzlich vermeiden kann, er aber im Falle eines Verbots von wesentlichen Informationen, die allgemein auf einer Tagung oder Konferenz vermittelt werden, abgeschnitten wird. Auch besteht bei für alle Beamten geltenden, weiter konkretisierten Regeln das Risiko, dass dabei das spezifische Stellenprofil zu wenig berücksichtigt wird. Ein Beamter des Generalsekretariats oder des Personalwesens hat tätigkeitsbedingt weniger Außentermine und ist in geringerem Maße in Ausschüssen der konkreten Gesetzgebungsarbeit präsent als beispielsweise ein Beamter der Generaldirektion Energie. Ersterer wird als unproblematisch empfinden, was im zweiten Falle eine einschränkende Restriktion darstellen kann. Diese skizzierten Überlegungen sollen nicht als gegen jegliche Konkretisierung gerichtete Argumente verstanden werden. Es erscheint jedoch politisch durchsetzbarer, zunächst genauere organspezifische Regeln zu formulieren und mit diesen zunächst die für eine allgemeine Regelung notwendige Erfahrung zu sammeln.

## 2. Spezifisches Organisationsrecht der Kommission

Die Mitglieder der Kommission sollen gemäß Art. 213 Abs. 2 EGV „in voller Unabhängigkeit“ das „allgemeine Wohl der Gemeinschaften“ wahren, welches ohne Rücksicht auf nationalstaatliche Interessen oberstes Ziel ihrer Arbeit zu sein hat. Durch das der Kommission gegebene Initiativrecht zum Erlass von Rechtsakten steht sie zumeist im Mittelpunkt, wenn es um Interessenvertretung und Meinungsartikulation geht, da diese bei der Kommission in einem sehr frühen Stadium des politischen Prozesses eingebracht werden können. Die Kommission verfügt neben ihren Kompetenzen im Verhältnis zu den anderen EU-Organen und der Öffentlichkeit auch über ein Selbstorganisationsrecht, das ihr die Befugnis verleiht, eine eigene Geschäftsordnung (Art. 218 EGV) und weitere zu ihrer autonomen Organisation notwendige Regelungen zu beschließen.<sup>39</sup>

---

das im Jahr 2000 von der Kommission vorgelegt wurde, ist eine solche interinstitutionelle Zusammenarbeit angeregt, vgl. KOM (2000) 200.

<sup>39</sup> Allgemein zur Kompetenzabgrenzung der EU-Organen im Verhältnis von Organidentität und Kooperationspflicht bei *Bieber*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), *Europarecht*, 2006, § 1, Rdnr. 9 ff.; zur Kompetenzabgrenzung aus Kommissionsperspektive bei *Schmitt v. Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *EU-Verträge*, 6. Aufl. 2004, Art. 211, Rdnr. 51 ff.

## a) Rechtsgrundlagen der Kommission allgemein

Wichtigstes Dokument ist die Geschäftsordnung der Kommission (GOKo), die in einer stark überarbeiteten Fassung zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist. Sie wurde mit Beschluss der Kommission vom 7. Juli 2004 um einen Anhang ergänzt, der „die Bedingungen für die Gültigkeit elektronischer und nummerisierter Dokumente in Bezug auf die Kommission“ festlegt. Mit Beschluss vom 15. November 2005 wurde die Geschäftsordnung von der Barroso-Kommission erneut geändert und ist in dieser Fassung seit dem 1. Januar 2006 in Kraft.<sup>40</sup> In der Periode der Prodi-Kommission wurden zudem noch ein „Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder“ formuliert, der der „Sicherung professioneller und ethischer Standards“ dienen soll, sowie ein „Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit“ als „weitere Maßnahme“ im Anhang der Geschäftsordnung.<sup>41</sup> Daneben gibt es Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung, deren Rechtsgrundlage Art. 28 GOKo darstellt, sowie für bestimmte Abschnitte der Rechtssetzungsverfahren von der Kommission dafür vorgesehene allgemeine Grundsätze und Mindeststandards.

## b) Geschäftsordnung der Kommission

Artikel 10 GOKo regelt die Anwesenheit von Dritten während der grundsätzlich nicht öffentlichen Sitzungen der Kommission (vgl. zur Nichtöffentlichkeit Art. 9 GOKo). Allerdings erschöpft sich der erste Absatz in einem Verweis auf die korrespondierende Durchführungsbestimmung, in welcher die Voraussetzungen festgeschrieben werden sollen, unter denen andere Personen als der Generalsekretär und der Kabinettschef des Präsidenten an den Sitzungen teilnehmen dürfen. Es kann prinzipiell „jede andere Person“ in einer Sitzung gehört werden, wenn ein entsprechender Beschluss der Kommission dazu vorliegt (vgl. Art. 10 Abs. 3 GOKo).

Artikel 13 GOKo befasst sich im Abschnitt „Andere Beschlussverfahren“ – gemeint sind andere als das der Beschlussfassung durch Abstimmung in einer Sitzung gemäß Art. 8 GOKo – mit der Möglichkeit von Beschlüssen im Wege des sogenannten Ermächtigungsverfahrens. Dabei können ein einzelnes oder mehrere Kommissionsmitglieder von der Kommission ermächtigt werden, Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung selbständig durchzuführen, die sich in einem von der gesamten Kommission vorher festgelegten Rahmen bewegen. Diese

---

<sup>40</sup> Fassung der Prodi-Kommission, veröffentlicht im ABl. Nr. L 308 v. 8.12.2000, S. 26 ff.; um den Anhang ergänzte Fassung, veröffentlicht im ABl. Nr. L 251 v. 27.7.2004, S. 9 ff.; von der Barroso-Kommission geänderte Fassung, veröffentlicht im ABl. Nr. L 347 v. 30.12.2005, S. 83 ff.

<sup>41</sup> Im Folgenden „Mitarbeiter-Kodex“, vgl. dessen Abdruck in ABl. Nr. L 267 v. 20.10.2000, S. 63 ff., bzw. unter [http://europa.eu.int/comm/reform/2002/sheet4\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/sheet4_de.htm).

Delegation bestimmter Entscheidungskompetenzen kann gemäß dem dritten Absatz ihrerseits durch Subdelegation auf die Generaldirektoren und Dienstleiter weiter übertragen werden, wenn die Entscheidung der Kommission nicht ausdrücklich Gegenteiliges bestimmt. Von einer solchen Kompetenzübertragung ausgenommen sind dabei gemäß Art. 13 Abs. 4 GOKo Finanzangelegenheiten und Personaleinstellungen.

Artikel 20 GOKo befasst sich mit den Aufgaben des Generalsekretärs der Kommission, der grundsätzlich dem Präsidenten zuarbeitet und auch den Vorsitzenden der innerhalb der Kommission gebildeten Gruppen organisatorisch zur Seite steht. Ihm obliegt die Verantwortung für die Zusammenstellung und Aufarbeitung der Dokumente, welche der Kommission vorgelegt werden sollen (Abs. 3). Ferner regelt er die Veröffentlichung der Rechtsakte im Amtsblatt und gewährleistet die Korrespondenz mit den anderen Organen und Institutionen der EU (Abs. 4). Artikel 28 GOKo legt fest, dass die Kommission in Konsequenz ihres Selbstorganisationsrechtes auch zusätzliche Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung erlassen kann sowie „weitere Maßnahmen“, die ihr in Bezug auf eine effiziente Arbeitsweise notwendig erscheinen.

### c) Bewertung der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung der Kommission regelt Formen der Beteiligung Dritter zwar explizit in ihrem Art. 10, doch befasst sich dieser nur mit der Möglichkeit einer Anhörung im Rahmen einer Sitzung der Kommission. Zudem wird für den genauen Ablauf einer solchen Anhörung wie für die Formalia, die ein solcher Verfahrensbestandteil voraussetzt, auf die gemäß Art. 28 GOKo von der Kommission zusätzlich zu erlassenden Durchführungsbestimmungen verwiesen. Insgesamt regelt Art. 10 GOKo nur einen kleinen Ausschnitt des Verhältnisses von Kommission und Interessenvertretung und selbst diesen nur sehr abstrakt. Umgekehrt ist aber auch nicht zu erwarten, dass ein einzelner Interessenvertreter seine spezifischen Inhalte im Rahmen einer Sitzung der gesamten Kommission wird darlegen können. Die Zulassung von kommissionsfremden Dritten ist eine klare Ausnahme.<sup>42</sup> Unter Berücksichtigung der Praxis ist zudem in Betracht zu ziehen, dass der methodische Ansatz des „Legislativen Lobbying“ weniger auf die diskursive Überzeugung der Entscheidungsträger im direkten Gegenüber zielt, sondern auf das Einbringen der Inhalte in die Arbeitsebenen, die dem politisch Verantwortlichen zuarbeiten. Entsprechend muss das Augenmerk nicht auf einer möglichst restriktiven Formulierung bezüglich der Sitzungen der Kommission liegen, sondern auf der Art und Weise, wie die Entscheidungsvorlagen von den nachge-

---

<sup>42</sup> Vgl. *Schmitt v. Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EU-Verträge, 6. Aufl. 2004, Art. 219, Rdnr. 14.

ordneten Mitarbeitern zusammengestellt werden, z.B. durch genaue Verzeichnisse der verwendeten Quellen.

Bei Art. 13 GOKo mag sich die praktische Relevanz für den Untersuchungszusammenhang nicht direkt erschließen. Es erscheint jedoch möglich, dass im Zuge dieser Delegationen, respektive Subdelegationen von Geschäftsführungs- und Verwaltungsmaßnahmen auch Außenkontakte erforderlich werden, die eine Interessenartikulation ermöglichen. Allerdings gilt es neben den schon zu Art. 10 GOKo angeführten Argumenten zu berücksichtigen, dass die delegierten Maßnahmen ausschließlich auf interne Angelegenheiten beschränkt bleiben sollen und keine inhaltliche und damit normativ relevante Dimension bekommen können.

Artikel 20, der die Position und die Aufgaben des Generalsekretärs näher definiert, bietet einen wichtigen Ansatzpunkt für die Fragestellung, insbesondere bezüglich der praktischen Durchführung der Vertretung von Interessen bei der Kommission. Denn der Generalsekretär bzw. das Generalsekretariat ist zentraler Durchlauf von allen für die Kommissionsarbeit relevanten Dokumenten und verfügt über die maßgebliche Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Unterlagen, die letztlich der Kommission vorgelegt werden sollen. Auch ist durch die Korrespondenz mit den anderen Organen und Einrichtungen der EU ein hohes Maß an Informationsdurchfluss gegeben, der geeignet ist, ausgewählte Informationen von und zu weiteren relevanten Einrichtungen zu bringen. Hier ließe sich zur Verbesserung der Transparenz an ein öffentliches Register solcher Eingaben denken, die von Seiten der Interessenvertretung dem Generalsekretariat zugeleitet werden und in den Unterlagen Verwendung finden.

Artikel 28 GOKo stellt die Rechtsgrundlage für den Erlass der die Geschäftsordnung konkretisierenden Durchführungsbestimmungen dar. Er regelt jedoch keine möglichen Inhalte, sondern ist lediglich die formelle Grundlage zur Legitimierung dieser internen Festlegungen zur Arbeitsweise.<sup>43</sup>

Insgesamt lässt sich aus der Geschäftsordnung der Kommission für den Untersuchungszusammenhang nur wenig gewinnen. Die Kommission verfügt als elementarer Baustein der EU-Organisation über eine sehr allgemein gehaltene Geschäftsordnung, die in keiner ihrer Normen das Verhältnis zu Interessenvertretern explizit erfasst. Im Gegensatz zu der Bedeutung, welche der Interessenvertretung von *Sîim Kallas* beigemessen wird, zeigt die Geschäftsordnung keine Auseinandersetzung mit diesem Thema.

---

<sup>43</sup> Die Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung der Kommission ebenso wie die Durchführungsbestimmungen zum Beamten-Statut sind, soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht. Mehrere Anfragen beim Generalsekretariat der Kommission, bei EPSO sowie dem Amt für amtliche Veröffentlichungen blieben erfolglos (Stand: 20.11.2007).

#### d) „Mitarbeiter-Kodex“ der Kommission

Dieser Kodex gilt in Ergänzung des Beamten-Statuts für alle Mitarbeiter der Kommission.<sup>44</sup> Er bedeutet im Kontext des EU-Rechts jedoch keine verbindliche, nach außen wirkende Regelung, sondern eine eher im programmatischen Bereich anzusiedelnde Verpflichtung, die als Konkretisierung des in der Charta der Grundrechte formulierten „Rechtes auf eine gute Verwaltung“ verstanden wird.<sup>45</sup> Entsprechend zieht ein Verstoß gegen den Kodex auch nicht zwangsläufig disziplinarrechtliche Folgen nach sich, sondern kann im Wege einer vom Betroffenen eingelegten Beschwerde beim Generalsekretariat der Europäischen Kommission überprüft werden.

Im ersten Abschnitt des Hauptteils werden die allgemeinen Grundsätze guter Verwaltungspraxis betont und dabei insbesondere das Diskriminierungsverbot und die Gleichbehandlung aller Beteiligten hervorgehoben. Als „Leitlinie für gute Verwaltungspraxis“ wird unter Punkt 2 „Objektivität und Unparteilichkeit“ postuliert und die „volle Unabhängigkeit“ der Bediensteten betont, welche ihre Entscheidungen treffen sollen, „ohne sich von persönlichen oder nationalen Interessen leiten zu lassen oder politischem Druck nachzugeben“.<sup>46</sup> Die weiteren Abschnitte befassen sich mit zusätzlichen Handlungsprinzipien zum zügigen und nachvollziehbaren Ablauf eines Verwaltungsverfahrens (z.B. Information, Anhörung, Begründung, usw.).

Ein möglicher Verstoß gegen diese oder andere Festlegungen kann im Wege der Beschwerde beim Generalsekretariat der Kommission oder beim Europäischen Bürgerbeauftragten vorgebracht werden, der in Koordination mit dem Leiter der betroffenen Dienststelle dazu Stellung nehmen muss. Der Beschwerdeführer hat dabei Anspruch auf eine schriftliche Stellungnahme der zuständigen Generaldirektion innerhalb von acht Wochen und kann dagegen nochmals vor dem Generalsekretariat vorgehen, dessen Entscheidung innerhalb von vier Wochen in Schriftform vorliegen muss.

Für den Untersuchungszusammenhang bietet der Mitarbeiter-Kodex keine zusätzliche Quelle. Er ist eher als programmatisches Dokument zur Illustration des Grundsatzes der guten Verwaltungspraxis zu verstehen, denn als Rechtsquelle im Verhältnis der Kommission zur Öffentlichkeit. Entsprechend gering ist der Ertrag für eine normativ orientierte Untersuchung. Als Bewertung bleibt festzuhalten, dass der Mitarbeiter-Kodex nach den erheblichen Irritationen, die das Verhalten der Santer-Kommission ausgelöst hatte, zwar seine Funktion als politisches Signal erfüllt hat, inhaltlich aber keine Fortschritte gegenüber dem Beamten-Statut bringt.

---

<sup>44</sup> Vgl. ABL Nr. L 267 v. 20.10.2000, S. 63 ff.

<sup>45</sup> Vgl. dazu *Lais*, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, ZEuS 2002, S. 1 ff. (8 f.).

<sup>46</sup> Vgl. Mitarbeiter-Kodex, (Fn. 44), S. 4.

### e) Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder

Ergänzt wird der für alle Mitarbeiter der Kommission gültige Kodex durch einen Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, welcher 2002 beschlossen wurde und in einer überarbeiteten Fassung für die Mitglieder der Barroso-Kommission gültig ist.<sup>47</sup> Er konkretisiert im Wesentlichen die Arbeitsweise, die interne Organisation sowie die den Kommissaren gewährten Privilegien. Der Verhaltenskodex gliedert sich in zwei große Abschnitte, deren erster sich mit der persönlichen Integrität und der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Amtsführung befasst, während der zweite Bereich die interne Organisation und die Gestaltung der Arbeitsabläufe zum Inhalt hat. Vorweggenommen sei das Ergebnis insoweit, als sich in beiden Teilen des Verhaltenskodex keine Regelungen finden, die den Umgang von Kommissionsmitgliedern mit Interessenvertretern ausdrücklich regeln.

Von einer gewissen Relevanz für das genannte Verhältnis ist jedoch eine umfangreiche Regelung bezüglich beruflicher Tätigkeit in unmittelbarem Anschluss an das Ausscheiden aus der Kommission (vorzeitig oder fristgerecht). Hier prüft die Kommission die Art der beabsichtigten Tätigkeit und holt die Stellungnahme einer separaten Ethikkommission ein, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass zwischen der Tätigkeit und dem in der Amtszeit geleiteten Ressort ein Zusammenhang besteht.<sup>48</sup>

Für die Sicherstellung der persönlichen Integrität des Kommissionsmitgliedes ist im Verhaltenskodex eine ausführlichere Erklärung über die persönlichen Verhältnisse formuliert, als dies bei der vergleichbaren Selbsterklärung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments der Fall ist. Inwieweit dies jedoch tatsächlich geeignet ist, Interessenkonflikten vorzubeugen, mag angesichts der Ernennung der dänischen Politikerin *Mariann Fischer-Boel* zur Agrar-Kommissarin bezweifelt werden.<sup>49</sup> An diesem Punkt manifestiert sich deutlich die Diskrepanz zwischen dem Anspruch nach Sachkenntnis und fachlicher Erfahrung, welches ein Kommissionsmitglied mitbringen soll, und der Möglichkeit, durch dieses Sonderwissen selbst einer Form der Interessenvertretung anheim zu fallen bzw. sich dieser durch Dritte zu öffnen.<sup>50</sup> Dieser immanente Zwiespalt wiederholt sich bei jeder neuen

---

<sup>47</sup> SEK (2004) 1487/2, bereits am 18.9.1999 wurde eine Vorläuferfassung publik gemacht, jedoch noch ohne verbindliche Wirkung.

<sup>48</sup> Schlusspunkt des Abschnittes 1.1.1. „Externe Tätigkeiten“ des Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder.

<sup>49</sup> *Fischer-Boel* ist finanziell an mehreren Bauernhöfen in Dänemark beteiligt, die von ihrem Ehemann bewirtschaftet werden, vgl. ihre Selbsterklärung unter [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/interests/fischer\\_boel/interests\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/interests/fischer_boel/interests_en.pdf).

<sup>50</sup> Letztere Konstellation war beim für Energie zuständigen Kommissionsmitglied *Andris Piebalgs* gegeben, der mit *Rolf Linkohr* einen Berater beschäftigte, welcher sowohl bei zwei Energieversorgungsunternehmen im Aufsichtsrat saß als auch ein eigenes Büro zur Interessenvertretung geführt hat. Nach der von *Sigmund Kallas* initiierten Veröffentlichung einer Liste von 55 Interes-

Berufung einer Kommission und kann mit Hilfe von Normen zwar verringert, aber letztlich nur politisch entschieden und verantwortet werden.<sup>51</sup>

Der zweite große Abschnitt im Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder befasst sich hauptsächlich mit der Arbeitsorganisation und dabei im Besonderen mit dem Verhältnis von Kabinett (eines Kommissionsmitgliedes) und nachgeordneten Dienststellen. Interessant ist dabei eine Regelung, nach der sich Kabinettschef und Generaldirektor „laufend über Kontakte mit kommissionsexternen Kreisen in ressortbezogenen Angelegenheiten“ informieren.<sup>52</sup> Dies gäbe Möglichkeit für die Auslegung zugunsten einer gewissen Steuerung oder gar Reglementierung im Umgang mit Interessenvertretern. Dagegen spricht jedoch, dass diese Information „im Interesse der *Effizienz*“ zu geschehen habe und nicht etwa in demjenigen der *Transparenz*.<sup>53</sup> Weiter ist nicht festgelegt, in welcher Form diese Information erfolgen soll und inwieweit selbige der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Die Auslegung dieser Regel im Sinne einer das „Legislative Lobbying“ steuernden Vorschrift muss deshalb im Ergebnis abgelehnt werden.

Insgesamt bringt auch der Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder keinen wesentlichen Zugewinn für die Frage des Verhältnisses von Interessenvertretung und EU-Institutionen und kann diesbezüglich die ihm zugedachte Rolle als „Auslegungsrichtlinie für Art. 213 Abs. 2“<sup>54</sup> nur unzureichend erfüllen. Zwar wird ein direktes Herantreten eines Vertreters an ein Kommissionsmitglied als selten beurteilt werden können, so dass der Verzicht auf explizite Regeln nicht einseitig als Akzeptanz solcher und ähnlicher Praktiken aufgefasst werden kann. Umgekehrt wäre jedoch zumindest im Mitarbeiter-Kodex zu erwarten gewesen, dass dieser eine Grundlage für die Beurteilung von zulässigen oder unzulässigen Maßnahmen der Interessenvertretung gegenüber den Arbeitsebenen schafft. Wenig zufriedenstellend ist auch die Regelung einer Anschlussfähigkeit, die ohne eine pauschale Karenzzeit auskommt und nur dann einer gesonderten Prüfung unterzogen wird, wenn ein Zusammenhang zwischen dem in der gesamten Amtszeit geleiteten Ressort und der avisierten Tätigkeit naheliegt. Eine pauschale Karenzzeit von z.B. einem Jahr und bei sektorgleicher Tätigkeit von z.B. zwei Jahren wäre einem – finanziell regelmäßig bestens versorgten – Kommissionsmitglied ohne weiteres zuzumuten. Welchen Rückschritt die gegenwärtige Regelung darstellt, zeigt ein his-

---

senvertretern mit „Doppelfunktion“ trennte sich *Piebalgs* von diesem Berater, vgl. dazu „Die Zeit“, Nr. 18/2007 sowie [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency.htm).

<sup>51</sup> Zur Qualifikation eines Kommissionsmitgliedes vgl. *Schmitt v. Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EU-Verträge, 6. Aufl. 2004, Art. 213, Rdnr. 25 ff.

<sup>52</sup> Vgl. Abschnitt 2.2. Punkt 3 des Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder.

<sup>53</sup> Hervorhebung des Verf.; vgl. Abschnitt 2.2. Punkt 3 des Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder.

<sup>54</sup> So *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 213, Rdnr. 9.



torischer Vergleich: Artikel 9 des EGKS-Vertrages bestimmte eine Karenzzeit von drei Jahren, bevor ein Kommissionsmitglied wieder eine Tätigkeit in der Montanindustrie aufnehmen durfte.

## f) Arbeitsanweisungen und Verwaltungsrichtlinien

Zusätzlich zu den beiden Verhaltenskodizes sind von der Prodi-Kommission drei wichtige Arbeitsdokumente verfasst worden, die sich mit einer nachvollziehbaren Informations- und Kommunikationspolitik im Vorfeld der Entscheidungsfindung der Kommission oder in bestimmten Verfahrensabschnitten befassen. Dabei handelt es sich zum einen um „Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“ von 2002.<sup>55</sup> Das zweite Dokument aus dem selben Jahr soll als Leitfaden zur verbesserten Bereitstellung von Expertenwissen in der Kommission Verwendung finden.<sup>56</sup> Im Jahr 2005 wurden die ebenfalls 2002 beschlossenen „Richtlinien zur Folgenabschätzung“ (*Impact Assessment Guidelines*) neu bearbeitet, in denen sich ein Abschnitt zur Beteiligung Dritter während der Evaluationsphase einer politischen Entscheidung findet.<sup>57</sup>

Die Mindeststandards für die Konsultation wiederholen in der Einleitung den aus dem Weißbuch 2001 bekannten Grundsatz, dass die Interaktionen zwischen den europäischen Institutionen und der Gesellschaft auf drei Wegen erfolge, deren wichtigster derjenige über das Europäische Parlament und deren gewählte Vertreter sei, daneben die institutionalisierten Beratungsgremien einen entsprechenden Beitrag leisteten und der dritte Weg „über formlose direkte Kontakte mit den betroffenen Parteien“ statfinde. Es wird dabei eingeräumt, dass es bisher kein kommissionsweites Konzept zur Durchführung von Konsultationen gegeben habe.<sup>58</sup> Diese müssten – so lässt sich der von der Kommission formulierte Anspruch zusammenfassen – ein repräsentatives Abbild der „organisierten Zivilgesellschaft“ Europas darstellen und so durchgeführt werden, dass „Brüssel nicht nur mit Brüssel spreche.“ Die Umsetzung dieses Anspruches soll vor allem mit Hilfe internet-basierter, vernetzter Kommunikationsplattformen wie IPM (*Interactive Policy Making Initiative*) und CONECCS erfolgen.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> KOM (2002) 704, eine vorläufige Fassung war im selben Jahr unter KOM (2002) 277 veröffentlicht worden.

<sup>56</sup> KOM (2002) 713.

<sup>57</sup> Impact Assessment Guidelines, SEC (2005) 791, vom 15.6.2005, das Dokument konnte nur in englischer Sprache ausfindig gemacht werden.

<sup>58</sup> Vgl. KOM (2002) 704, S. 3.

<sup>59</sup> Die CONECCS-Datenbank ist im Zuge der „Folgebmaßnahmen“ zum Grünbuch geschlossen worden und soll im Frühjahr 2008 durch das freiwillige Lobbyisten-Register ersetzt werden, vgl. KOM (2007) 127, S. 4 sowie unter [http://ec.europa.eu/comm/civil\\_society/coneecs/index.html](http://ec.europa.eu/comm/civil_society/coneecs/index.html).

Im Anhang der Mitteilung werden die Grundsätze und Mindeststandards zusammenfassend formuliert, nachdem klargestellt wurde, dass weder die allgemeinen Grundsätze noch die Mindeststandards rechtsverbindlich sind. Sie sind als reine Praxisanweisungen gedacht, von denen im Falle etwaig vorhandener fortgeschrittenerer Praktiken einzelner Dienststellen oder bei bestimmten Politikbereichen notwendig erscheinenden Sonderbestimmungen abgewichen werden kann.<sup>60</sup> Die Kommission hat schon zuvor betont, dass sie die Konsultationsstandards als ein „politisches Dokument“ ansieht und sie die Formulierung als „rechtsverbindliches Instrument“ aus zwei Gründen ablehnt. Zum einen sei zwischen Konsultationen im Rahmen formeller Beschlussfassungsprozesse und solchen auf Initiative der Kommission bewusst vor einem formellen Verfahren durchgeführten Anhörungen (auf die sich die Grundsätze und Mindeststandards ausschließlich beziehen) zu trennen. Zum zweiten berge ein „übertrieben legalistischer Ansatz“ die Gefahr einer Verzögerung zeitnaher politischer Maßnahmen, wenn z.B. der Gerichtshof mit der Klärung solcher Verfahrensfragen befasst werden könne. In der Folge definiert die Kommission ihre „Grundsätze und Mindeststandards“ als eine „Anleitung und Unterstützung für Kommissionsbeamte, die ein Konsultationsverfahren leiten.“<sup>61</sup>

Der dazu korrespondierende Leitfaden zur Integration externen Expertenwissens in das Entscheidungsverfahren formuliert drei Leitlinien, die bei der Auswahl und Bearbeitung beachtet werden sollen.<sup>62</sup> Grundsätzlich soll das Wissen bzw. die Expertise von höchstmöglicher Qualität sein, die Kommission offen sein für Beurteilungen von Experten und sicherstellen, dass die Methoden und Vorgehensweisen der Kommission effektiv und angemessen sind. Es wird weiter klargestellt, dass es sich ausschließlich um Richtlinien für den Umgang mit externen Dritten handelt, die ihr Fachwissen zu einer bestimmten Fragestellung einbringen, nicht aber ein spezifisches Interesse vertreten. Inwieweit diese Anforderung der Praxis gerecht werden kann, entzieht sich einer quantitativen Analyse. Feststehender Erfahrungssatz ist aber, dass Expertenwissen und Interessenvertretung in der Praxis häufig nicht so klar getrennt werden können, wie es der Leitfaden vermitteln mag. Zwar wird diese Konstellation als problematisch angesprochen, es jedoch in das Ermessen der Kommission gestellt, ob ein Experte, der während der gesamten Zeit des Verfahrens über mögliche Interessenkonflikte informieren soll, dadurch „in der Qualität seiner Arbeit beeinträchtigt“ ist.<sup>63</sup> Auch der Leitfaden besitzt nach dem Willen der Kommission keine Rechtsverbindlichkeit.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Nach KOM (2002) 704, S. 15

<sup>61</sup> KOM (2002) 704, S. 9 f.

<sup>62</sup> Ergänzend dazu wurde mit der Datenbank SINAPSE (Scientific Information for Policy Support in Europe) ein weiteres Hilfsmittel zur Einbeziehung von Expertenwissen in die Entscheidungsabläufe der Kommission geschaffen, vgl. unter <http://europa.eu.int/sinapse>.

<sup>63</sup> KOM (2002) 713, S. 10, 14

Dies ist auch bei den „Richtlinien zur Folgenabschätzung“ der Fall. Es wird darin besonders eine effektive Planung der Anhörungen empfohlen, welche mit einer möglichst präzisen Formulierung der Fragestellung zur Folgenabschätzung beginnen solle. Mitarbeitern der Kommission wird empfohlen, bei der Auswahl von Experten das Generalsekretariat zu Rate zu ziehen, oder, falls dies keinen Erfolg bringe, sich mit Mitarbeitern anderer Generaldirektionen in Verbindung zu setzen, um Informationen einzuholen, wer zu einer bestimmten Fragestellung innerhalb der Kommission bzw. anderer EU-Institutionen oder von außen beigezogen werden könne. Der Abschnitt schließt mit dem Hinweis, unabhängig von der Art und Weise einer Stellungnahme durch einen zur Anhörung bzw. Gutachtenerstellung geladenen Experten, eine eigene, selbst formulierte Beurteilung des Sachverhaltes vorzunehmen.<sup>65</sup>

#### IV. Dienst- und Organisationsrecht im Lichte des Grünbuchs

Die Kommission hat mit ihrer Geschäftsordnung eine verbindliche Regelung geschaffen, mit der ihre interne Organisation und ihre Verfahrensabläufe im Grundsatz festgelegt werden. Die Betonung liegt im Kontext dieser Untersuchung auf „im Grundsatz“, denn eine generelle Prägung der Normen durch den Anspruch der Transparenz kann nicht konstatiert werden. Dafür bleiben die relevanten Inhalte zu pauschal geregelt und lassen zahlreiche Auslegungsspielräume offen. Die Prüfung der verhältnismäßig neu formulierten Verhaltenskodizes für Kommissionsmitarbeiter bzw. für Kommissionsmitglieder ergibt eine überwiegend politische Zielsetzung, ohne den Willen erkennbar werden zu lassen, neue, vor allem aber verbindliche Regeln zu schaffen. So gehen sie über die Inhalte und Anforderungen der Geschäftsordnung nicht hinaus, tragen aber bei wohlwollender Auslegung zu einer teilweisen Konkretisierung derselben entsprechend des Weißbuches „Europäisches Regieren“ und vor allem der unter der Barroso-Kommission forcierten „Transparenz-Politik“ im Sinne des Grünbuches bei. Sie schaffen keine überprüfbaren Verhaltensmaßstäbe (z.B. durch den Gerichtshof erster Instanz) oder erweiterte Offenlegungspflichten, wie sie besonders im Hinblick auf die bei Maßnahmen des „Legislativen Lobbying“ häufig gegebene langfristige soziale bzw. gesellschaftliche Bindung zwischen dem politischen Entscheidungsträger und einem Interessenvertreter notwendig wären. Auch können sie nicht als eine Konkretisierung des Art. 216 EGV verstanden werden, der bei Vorliegen einer „schwe-

---

<sup>64</sup> KOM (2002) 713, S. 8.

<sup>65</sup> „When carrying out a consultation, and especially when analysing replies in public consultations, it is important to keep in mind that not all interest groups are equally able to take part or express their views forcefully. [...] So when making use of the results of the consultation, you should be careful not to be unduly influenced by the views of one particular group, no matter how professionally these have been presented. [...]“, vgl. Impact Assessment Guidelines, (Fn. 57), S. 12.

ren Verfehlung“ eines Kommissionsmitgliedes eine Prüfung durch den EuGH vorsieht, da ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung bzw. den Verhaltenskodex für sich allein grundsätzlich keine solche Verfehlung darstellt.<sup>66</sup>

Trotz zum Teil umfangreicher Überarbeitungen des Beamten-Statuts und dem Organisationsrecht der Kommission finden sich über die Anhörungsregeln hinaus nur wenige Ansätze, die zur Gestaltung des Verhältnisses von EU-Beamten und Interessenvertretern herangezogen werden können. Und selbst die sehr allgemein gehaltene Regelung zur Beteiligung Dritter an Sitzungen der Kommission lässt Fragen der Auswahlkriterien und der formellen Abläufe ebenso außer Acht wie den Umstand, dass diese offizielle Interaktion nur ein kleiner Ausschnitt aus dem möglichen Spektrum der Interessenartikulation gegenüber politisch Verantwortlichen darstellt. Insbesondere die den Entscheidungsträgern nachgeordneten Ebenen sind jedoch von großer Bedeutung, da ihnen regelmäßig geringe öffentliche Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, umgekehrt jedoch über die ständigen und temporären Ausschüssen wesentlich mehr Inhalte der Interessenvertretung Eingang finden als über die institutionalisierten Beratungsgremien.<sup>67</sup> Denn die Einrichtung eines beratenden Ausschusses als „Expertengruppe“, „Technisches“ oder „Wissenschaftliches Komitee“ geschieht in der Regel durch formlosen Beschluss. Hier lassen sich bestimmte Inhalte durch persönliche Präsenz im Ausschuss und/oder direkten Kontakt zu einem Mitglied „entscheidungsnah“ platzieren, während ein institutionalisiertes Gremium nur eine Stellungnahme unter mehreren abgibt, die zudem regelmäßig das Ergebnis eines Kompromisses sein wird. Eine einmal in einem Ausschuss im Konsens abgefasste Vorlage hingegen wird von einem Kommissionsmitglied mit größter Wahrscheinlichkeit unverändert übernommen. Faktisch wird so über wesentliche normative Inhalte bereits entschieden.<sup>68</sup> Besonders diese administrativen und sozialen Vorgänge auf den Arbeitsebenen sind aber keinen oder den am wenigsten verbindlichen Regeln unterworfen.

Denn die „Grundsätze und Mindeststandards“, der „Leitfaden zur Integration von Expertenwissen“ und die „Impact Assessment Guidelines“ geben den Mitarbeitern der Kommission eine Anleitung für eine einheitliche, formalisierte Arbeitsweise, die vor allem einen schnelleren und effizienter organisierten Entscheidungsprozess gewährleisten soll. Es handelt sich jedoch nicht um verbindliche Regeln, bei denen im Falle eines Verstoßes klar definierte Konsequenzen zu ziehen sind. Vielmehr würde ein Zuwiderhandeln gegen diese Richtlinien je nach Art und Häufigkeit

<sup>66</sup> Vgl. dazu die Kommentierung bei *Schmitt von Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EU-Verträge, 6. Aufl. 2004, Art. 216, Rdnr. 5 ff.; es ist *Ruffert* zuzustimmen, dass mögliche Fälle „schwerer Verfehlungen“ in der Praxis über einen Rücktritt gelöst würden und Art. 216 insoweit bedeutungslos ist, vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 216.

<sup>67</sup> Vgl. dazu van Schendelen (ed.), *EU Committees as Influential Policymakers*, 1998, S. 5 ff.

<sup>68</sup> *Ibid.* sowie *Schmitt von Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EU-Verträge, 6. Aufl. 2004, Art. 218, Rdnr. 26 f.

allein mittels der disziplinarrechtlichen Regelungen des Beamten-Statuts erfasst werden können. Dieses stellt die einzige im strengen Sinne normative Ausgestaltung dar, führt aber bereits wieder in die Nähe von disziplinarischen Extremfällen und/oder strafrechtlicher Sanktionen. Gleichwohl bieten vor allem die „Grundsätze und Mindeststandards“ eine gewisse Konkretisierung von Transparenzkriterien. So erfordert die Teilnahme an einer Konsultation die Angabe des vertretenen Interesses und dessen Umfang. Umgekehrt muss auf Seiten der Kommission deutlich werden, warum bestimmte Personen angehört werden und welche die wichtigsten Grundlagen der die Konsultation abschließenden Entscheidung sind. Demgegenüber überrascht ein praktischer Ratschlag im „Leitfaden“, welcher informelle Kontakte mit Einzelpersonen oder mehreren Experten empfiehlt, um schnell zu Ergebnissen zu gelangen.<sup>69</sup> Diese Gegenüberstellung ist nur ein beispielhafter Beleg für das hier vertretene Ergebnis, dass auch im nachgeordneten Organisationsrecht von einer konsequenten Umsetzung des Transparenzgedankens in überprüfbare rechtliche Maßstäbe noch nicht gesprochen werden kann.

## C. Folgemaßnahmen und weitergehende Vorschläge

Für eine abschließende Wertung der Transparenzinitiative gilt es zu berücksichtigen, dass ihr Kernstück in der Form eines Grünbuches vorliegt und damit nur als ein erster Schritt zu weiteren politischen oder legislativen Maßnahmen angesehen werden kann. Zwar hat das Grünbuch selbst, von vereinzelten Stellungnahmen abgesehen, nur verhaltene mediale Resonanz gefunden, nachdem die Lobbying-Verbände mit umfangreichen bzw. überarbeiteten Selbstverpflichtungen schon auf die Ankündigung der ETI reagiert hatten.<sup>70</sup> Zudem hat *Siiim Kallas* im Grünbuch und auch bei späterer Gelegenheit verdeutlicht, dass er eine obligatorische Registrierung in einer eigenen „Lobbyisten-Datei“, wie sie vor allem von NGOs gefordert wird, nicht als optimale Lösung ansieht. Auch hat er in den „Folgemaßnahmen“ zum Grünbuch zu erkennen gegeben, dass nur der Anreiz eines Informationsprivilegs bei freiwilliger Registrierung wohl nicht als Motivation ausreiche, da die in Brüssel tätigen Interessenvertreter ohnehin täglich das

---

<sup>69</sup> KOM (2002) 713, S. 19.

<sup>70</sup> Die drei wichtigsten Lobbyisten-Vereinigungen haben eigene Selbstverpflichtungen verfasst, die jedes Mitglied bei der Ausübung seiner Tätigkeit zu beachten habe, vgl. dazu jeweils unter „Code of conduct“ auf den Homepages der AAEP (*Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament*), der SEAP (*Society of European Affairs Professionals*) und der EPACA (*European Public Affairs Consultancies Association*). Die zum Teil weitschweifigen Texte formulieren jedoch weder einen effektiven Kontrollmechanismus noch klare Handlungsanweisungen und erschöpfen sich in allgemeinen Absichtserklärungen.

politische Geschehen verfolgen würden.<sup>71</sup> Was hier auf den ersten Blick als politische Schwäche erscheint (und auch von politischen Gegnern so ausgelegt wird), ist eher ein Anerkenntnis der Tatsache, dass formal-dirigistische Regeln zur Steuerung des politischen Prozesses ein sehr statisches Mittel darstellen, welches zwar für eine gegebene Situation effektiv regelnd wirken kann, aber sofort solche Verhaltensweisen forciert, die der informellen Umgehung der in den Regeln beschriebenen Situationen dienen.<sup>72</sup>

Aus diesen einzelnen Umständen auf ein Scheitern der ETI zu schließen, wäre gleichwohl vorschnell. Kommissionsmitglied *Kallas* hat klargestellt, dass er grundsätzlich die Offenheit des politischen Prozesses weiter fördern will, dies aber durch weitergehende Selbstverpflichtungen und Offenlegungsregeln erreichen möchte. Auch nimmt er für seine Generaldirektion ein weites Recht zur Publizität des politischen Prozesses in Anspruch, wie er es durch die Veröffentlichung einer Liste von 55 sogenannten „speziellen Beratern“ getan hat, die bisher ohne jede Kenntnis der Öffentlichkeit in Brüssel tätig sein konnten.<sup>73</sup> Artikel 212 EGV bietet hierfür eine entsprechende Basis in den Verträgen; auch eine erweiternde Auslegung von Art. 213 EGV käme in Betracht. Die dort formulierte Unabhängigkeit der Kommission und ihrer Mitglieder wird regelmäßig im Sinne nationaler Unabhängigkeit verstanden.<sup>74</sup> Es erscheint notwendig, diese Unabhängigkeit um informationelle und auch personelle Komponenten zu ergänzen, um auf dieser Grundlage die Arbeit der Ausschüsse und vor allem der temporär berufenen Experten besser nachvollziehen zu können. Dies kann über die mit dem Grünbuch angestoßene Debatte in einen Prozess der Rechtsfortbildung münden, der dem besonderen Charakter des Europarechts als eines „Rechts im Werden“ entspricht. In den „Folgemeasures“ zum Grünbuch sind einzelne Elemente einer Weiterentwicklung bereits aufgezeigt. Der Selbstregulierungsgrundsatz bleibt erhalten, soll jedoch an erweiterte Offenlegungspflichten geknüpft werden. Mögliche Verstöße könnten durch öffentliche Kenntlichmachung sanktioniert werden.<sup>75</sup> Auch für die Konsultationsverfahren werden Weiterentwicklungen in den „Folgemeasures“ diskutiert. Diese erscheinen am dringendsten geboten. Angesichts der klaren Position der Kommission über ihren fehlenden Rechtscharakter lassen sie sich auch nicht als quasi-normative Transparenzregeln qualifizieren, wie dies bei Anlagen

---

<sup>71</sup> KOM (2007) 127, S. 4.

<sup>72</sup> Das Phänomen der sozialen Bedingtheit von Normen untersucht *Pfersmann*, *Temporalité et conditionnalité des systèmes juridiques*, in: Jean-Francois Kervégan (ed.), *Crise et pensée de la crise en droit*, 2002, S. 55 ff.

<sup>73</sup> Vgl. dazu die Presseerklärung von Vizepräsident *Siim Kallas* vom 21.3.2007, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_de.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_de.htm).

<sup>74</sup> So *Schmitt von Sydow*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *EU-Verträge*, 6. Aufl. 2004, Art. 213, Rdnr. 32 f.

<sup>75</sup> KOM (2007) 127, S. 6.

zur Geschäftsordnung und Durchführungsbestimmungen möglich ist. Selbst wenn man diese Position als rein deklaratorisch ansehen würde, bleiben wenig Ansätze, um einen normativen Charakter der Mindeststandards und der korrespondierenden Dokumente zu begründen. Zahlreiche Formulierungen sind so abstrakt gehalten, dass ihnen spezifische Sachverhalte und Tatbestände kaum überzeugend zugeordnet werden können. Nicht umsonst hatte sich die Kommission in den Anhörungen zu den Mindeststandards mit dem Vorwurf auseinanderzusetzen, diese seien in der vorliegenden Form sinnlos.<sup>76</sup>

Es ist bemerkenswert, dass genau die Ebene der größten Bedeutung in der politischen Praxis mit derart unverbindlichen Regeln ausgestattet ist. Im Rahmen des Grünbuches und der Folgemaßnahmen werden diese Themen angesprochen, lassen jedoch kein eindeutiges rechtspolitisches Ziel erkennen. Notwendig wäre hier der politisch motivierten „Flucht in die Unverbindlichkeit“ das Bedürfnis nach einem klaren Regelwerk entgegen zu setzen. Denn problematisches Resultat einer solchen Politik sind eine Fülle von Dokumenten, die ein Thema zwar erfassen und damit ein Handeln der Verantwortlichen suggerieren, aber tatsächlich keine normativen Inhalte festlegen. Eine solche Vorgehensweise leistet einer Beeinflussung der Gesetzgebung durch partikulare Interessen Vorschub.<sup>77</sup>

Insbesondere die Interessenvertretung in Form des „Legislativen Lobbying“ birgt für den demokratischen Entscheidungsprozess langfristig erhebliche Risiken, da die eigentlichen Foren der Entscheidungsfindung entwertet und die inhaltliche Debatte jenseits der Öffentlichkeit stattfindet. Eine allgemeingültige Grenze zwischen der Einholung externen Sachverständes oder Erfahrungswissens und auf ein Einzelziel fixierter Interessenvertretung lässt sich für so komplexe Strukturen wie die EU-Kommission nicht pauschal ziehen. Weitergehende Offenlegungs- und Berichtspflichten der direkt Beteiligten und politisch Verantwortlichen können mittelbar eine verbesserte Kontrolle schaffen.<sup>78</sup> Denn asymmetrische Zugänge zu den normerzeugenden Strukturen sind für Europa als Gemeinschaft demokratischer Völker klar kontraproduktiv.

---

<sup>76</sup> Vgl. KOM (2002) 704, S. 10. Auch können sie bei Vorliegen von als geeigneter beurteilten Vorgehensweisen abbedungen werden. Die Dokumentation ihrer Umsetzung erfolgt lediglich durch einen Jahresbericht in der Verantwortung der Kommission, weitere Überprüfungsmöglichkeiten fehlen.

<sup>77</sup> Vgl. dazu schon den Bericht an das EU-Parlament über die Rolle der europäischen Industrieverbände bei der Festlegung der politischen Maßnahmen der Union vom 20.11.2003 (A5-0272/2003); aus theoretischer Sicht behandelt ist das Problem bei *Weiler*, *The Corruption of Political Culture and the Principle of Toleration*, in: Snyder (ed.), *The Europeanisation of Law*, 2000, S. 213 ff.

<sup>78</sup> Das „Budget Lobbying“ ließe sich – so der politische Wille bei den Mitgliedstaaten vorhanden ist – über entsprechende Kompetenzerweiterungen der Europäischen Anti-Korruptionsbehörde OLAF (*Office pour la lutte anti-fraude*) und des Europäischen Rechnungshofs effektiver regeln, vgl. *Mager*, *Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse*, ZEuS 2000, S. 1 ff. (8 f.).



