

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Grünbuch Europäische Transparenzinitiative

Mit der Veröffentlichung des Grünbuchs am 3 Mai 2006 hat die Kommission einen weiteren Schritt im Rahmen der im November 2005 gestarteten Europäischen Transparenzinitiative unternommen, mit der sie die „berechtigten Erwartungen der europäischen Bürger an eine effiziente, rechenschaftspflichtige und dienstleistungsorientierte moderne Verwaltung“ umsetzen will. Unionsbürger sollen noch stärker als bisher darauf vertrauen können, dass Entscheidungsbefugnisse und Mittel „sorgfältig gehandhabt und niemals aus persönlichem Gewinnstreben missbraucht werden“. Von den drei im Grünbuch behandelten Bereichen – Lobbyarbeit, Konsultationsverfahren und Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern – ist vorwiegend der letzte Aspekt im Hinblick auf die Agrarbeihilfen zum Gegenstand lebhafter öffentlicher Diskussionen geworden. Da bei der Debatte auch die grundlegende Frage nach der Mittelverteilung in der EU im Hintergrund steht, könnte der Streit in eine neue Diskussion über die Gesamtausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik münden.

1. Einführung

Die im November 2005 ins Leben gerufene **Europäische Transparenzinitiative**, deren Teil das aktuelle Grünbuch ist, umfasst mehrere Maßnahmen, die von der Kommission bereits früher angeregt wurden. Nunmehr wird eine umfassende Information über die Verwaltung und Verwendung von EU-Geldern angestrebt. Für die europäischen Organe und Einrichtungen sollen berufsethische Regeln festgelegt und ein Rahmen für die Tätigkeit von Interessenvertretern gesetzt werden. Im Rahmen des Grünbuch-Prozesses wird die Öffentlichkeit zu den drei Schwerpunkten befragt. Die Frist für Stellungnahmen zu den vorgesehenen Maßnahmen zur Regelung von Lobbyarbeit, Konsultationsverfahren und zur Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern läuft bis zum 31. August 2006.

2. Transparenz und Interessenvertretung

Die Kommission will durch die Grünbuch-Konsultation klären, inwieweit die Notwendigkeit besteht, einen strukturierteren Rahmen für die Lobbyarbeit zu schaffen. Für die Kommission bedeutet die stärkere Einbindung in die Vorbereitung von Legislativvorschlägen auch eine größere Verantwortung. Durch die **Registrierung von Lobbyisten** soll der Öffentlichkeit eine Kontrolle ermöglicht und dadurch unzulässige Lobbymethoden verhindert werden. In ihrer Beschreibung

des bisherigen Systems verweist die Kommission darauf, dass der Deutsche Bundestag bislang das einzige Parlament innerhalb der EU sei, das die Registrierung von Lobbyisten förmlich geregelt habe. Nach Analyse der in Betracht kommenden Kontrollmöglichkeiten schlägt die Kommission für die EU-Ebene vor, ein von ihr verwaltetes Registrierungssystem auf freiwilliger Basis einzurichten. Interessenvertreter müssten angeben, wen sie vertreten, welches ihre Aufgaben sind und aus welchen Mitteln sie sich finanzieren. Anreize zur Registrierung könnten etwa darin bestehen, dass nur registrierte Lobbyisten automatisch informiert würden, wenn eine Konsultation zu ihren Interessenschwerpunkten geplant ist.

Zudem will die Kommission die Einführung eines gemeinsamen **Verhaltenskodex** für alle Lobbyisten oder jedenfalls von gemeinsamen Mindestanforderungen erreichen. Dieser Kodex solle von den Interessenvertretern selbst durch Konsolidierung und Verbesserung bestehender Kodizes entwickelt werden. Das bisherige System der freiwilligen Selbstregulierung erfasse nur eine geringe Zahl der tätigen Lobbyisten.

Schließlich müsse es ein gemeinsames, von einer besonderen Dachorganisation getragenes **Überwachungs- und Sanktionssystem** geben, das bei unrechtmäßiger Registrierung und/oder Verstößen gegen den Verhaltenskodex zum Tragen komme. Dieses „straffere System der

Selbstregulierung“ könne nach einiger Zeit überprüft werden und dann – falls es sich als ineffektiv erweise – ggf. durch einen verbindlichen Verhaltenskodex – wie ihn bislang nur das Europäische Parlament und Kanada kennen – und eine obligatorische Registrierung ersetzt werden.

3. Mindeststandards für die Konsultation

Für die Teilnahme von Interessenvertretern an Konsultationen zu wichtigen politischen Vorschlägen, zu denen eine Folgenabschätzung vorgeschrieben ist, und zu Grünbüchern hat die Kommission in einer Mitteilung bereits allgemeine Grundsätze und Mindeststandards festgelegt. Diese sind allerdings rechtlich nicht verbindlich. Danach müssen beispielsweise Beiträge der Teilnehmer zu den Konsultationen im Internet veröffentlicht werden. Mit ihren Konsultationsstandards wollte die Kommission mehr Transparenz in ihren Beziehungen zu den Interessenvertretern erreichen. Nach einer internen Bewertung der bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung der Standards soll nunmehr auch ein „**Feedback von außen**“ eingeholt werden.

4. Pflicht zur Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern

4.1 Behandlung im Grünbuch

Der brisanteste Teil des Grünbuchs ist der Frage gewidmet, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollen, Informationen über die Empfänger von EU-Geldern zu veröffentlichen.

Nach Auffassung der Kommission ist es erforderlich, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die **Verwendung von EU-Geldern** dadurch zu schärfen, dass „besser erläutert wird, was Europa tut und warum diese Tätigkeiten von Bedeutung sind.“ Der zusätzliche Verwaltungsaufwand, der für die Aufbereitung der Informationen geleistet werden müsse, sei notwendig, um die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen. Soweit Politikbereiche betroffen seien, die die Kommission zentral und direkt verwalte, stelle sie die Informationen über die Empfänger von Finanzleistungen bereits zur Verfügung. Dies sei allerdings nicht ausreichend, da dies den größten Teil des EU-Haushalts nicht betreffe, der zusammen mit den Mitgliedstaaten ausgeführt werde. Diese „**geteilte Mittelverwaltung**“ betrifft u. a. Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Struktur- und Kohäsionsfonds und macht ca. 75,7 % des Haushalts aus.

Da die Erteilung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern in diesem Bereich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, bestehen derzeit noch **große Unterschiede** im Umgang mit den zur Verfügung stehenden Informationen. Nach Darstellung der Kommission stellen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) „elf Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, die Niederlande, Portugal,

Spanien, Schweden, Slowenien und das Vereinigte Königreich) Informationen über die Begünstigten zur Verfügung, die aber in Bezug auf die Detailgenauigkeit und die Verfahren zur Bereitstellung dieser Informationen (vom vollständigen und direkten Zugang zum teilweisen Zugang auf Anfrage) erheblich variieren.“

Die Kommission weist darauf hin, dass die restriktiven Konzepte einiger Mitgliedstaaten (z.B. Frankreich, Deutschland) auf nationalen Datenschutzvorschriften beruhen, die über die EU-Mindeststandards hinausgingen und oft durch Traditionen und „kulturelle Wahrnehmungen und Empfindlichkeiten“ bestimmt seien. Eine umfassende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die ein einheitliches Vorgehen gegenüber allen Empfängern garantiere, bedürfe daher eines in allen Mitgliedstaaten anwendbaren **neuen Rechtsrahmens der EU**. Über das Grünbuch will die Kommission nun Meinungen zu einer solchen Verpflichtung und zu den Modalitäten einer Informationsweitergabe an die Öffentlichkeit einholen.

4.2 Zur aktuellen Situation

Recherchen des von einem Journalistennetzwerk getragenen Projekts „farmsubsidy.org“, auf die sich die Kommission in ihrem Grünbuch bezieht, ergaben, dass personenbezogene Informationsersuchen zur Verteilung von Fördermitteln in **Deutschland** bislang durchgängig abschlägig beschieden wurden. In der Regel wird darauf verwiesen, dass das grundgesetzlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine Rechtsgrundlage zur Informationsweitergabe erfordere, an der es hier aber fehle. Aber auch Informationsersuchen, die sich auf die in vier Bundesländern geltenden **Informationsfreiheitsgesetze** (IFG) stützten, blieben bisher weitestgehend erfolglos. Das IFG des Bundes – seit 1. Januar 2006 in Kraft – eröffnet ebenfalls keinen Zugang, da die dort behandelten Bundesinstanzen das Datenmaterial selbst nur in anonymisierter Form erhalten. Ohne Erfolg blieben auch Anfragen, die sich auf die im Umweltinformationsgesetz (UIG) genannten wirtschaftlichen Umweltfaktoren bezogen. Hier tendieren die deutschen Behörden zu einer restriktiven Auslegung der Umweltwirkung wirtschaftlicher Faktoren.

Hingegen werden in z.B. in Großbritannien – mit Ausnahme von Schottland und Wales – von den Behörden betriebsbezogene Daten mit Bezug auf den analog zum UIG in Kraft gesetzten Environmental Information Act in Verbindung mit dem Freedom of Information Act 2000 herausgegeben. So konnte farmsubsidy.org. dort eine Liste der größten Zahlungsempfänger auflisten und bekannt machen, daß sie von einer Anzahl von Nahrungsmittelkonzernen angeführt wird. Auch die von der Organisation Oxfam in Großbritannien und Spanien erstellten kritischen Studien zur Verteilung und Verteilungswirkung der Sub-

ventionen konnten erst zustande kommen, nachdem die Informationen auf diese Weise öffentlich zugänglich gemacht wurden.

Skepsis bezüglich der Verteilungswirkung der GAP wurde in den vergangenen Jahren auch in Berichten der deutschen Medien laut. Bereits aus den anonymisierten Angaben des Agrarberichts der Bundesregierung und der Statistiken der EU-Kommission ist errechenbar, dass 2 % der Betriebe 40% der Direktzahlungen erhalten und - am unteren Ende der Verteilungsskala - nur 25 % der Zahlungen auf 80 % der Betriebe verteilen. Ohne Kenntnis der genauen Gegebenheiten, etwa der Wirtschaftsweise und der Beschäftigungsintensität fällt die Bewertung dieser Fakten im Einzelfall jedoch schwer, so dass die Abwägung von Für und Wider einem hohen Maß an Beliebigkeit unterliegt.

Die Agrarkommissarin der EU erhofft sich aus einer Offenlegung der Zahlungen in Verbindung mit personenbezogenen Daten verbesserte Rückschlüsse auf die Wirkungen der GAP, die im Jahr 2008 erneut zur Überprüfung ansteht. Ggf. empfiehlt sie die Einführung einer Zahlungs-Obergrenze. Ein gleich lautender Vorschlag der Kommission war im Jahr 2002 gescheitert. Seine Wiederbelebung mit neuen Argumenten könnte ein Ergebnis der Transparenz-initiative sein. Die von der Kommissarin öffentlich hergestellte Verbindung des Transparenzthemas mit der Ausrichtung der GAP erklärt, weshalb die Transparenzinitiative unter den Akteuren der Agrarpolitik besonders lebhaft diskutiert wird.

4.3 Zur Diskussion

Das Bemühen der Kommission um Transparenz in der Mittelverwaltung hat von Organisationen, die sich für Informationsfreiheit und „good governance“ engagieren, bereits viel Beifall bekommen. Auch **Kritiker des bisherigen Systems der Mittelverteilung** in der Agrarpolitik begrüßten die Initiative. Dies ist vor allem darin begründet, dass in den bereits erfolgten Veröffentlichungen einzelne Fälle bekannt wurden, welche die Verteilung der Agrarbeihilfen in ein ungünstiges Licht zu setzen vermochten. So waren Agrarkonzerne, Inhaber großer Einzelvermögen, Regierungsmitglieder oder das Staatsoberhaupt unter den größten Einzelempfängern zu finden. Die Gemeinsame Agrarpolitik war dadurch in den betreffenden Ländern nicht nur im Kreis der Fachleute, sondern erstmals auch in Presse und Öffentlichkeit erhöhter Kritik ausgesetzt. Auf eine solche Popularisierung der Kritik hoffen Gegner der aktuellen GAP auch in anderen Ländern, wenn sich das Vorhaben der Kommission realisiert. Die in Deutschland gebräuchlichen anonymisierten und grob kategorisierten Statistiken lieferten bislang nur Fachleuten hinlängliche Informationen, um eine kritische Position in Bezug auf die soziale Komponente der GAP zu begründen. Die Bekanntmachung der Endbegünstigten könne das öffentliche Interesse an der grundsätzlichen Ausrichtung der

Agrarsubventionen beleben und letztlich in eine stärkere Orientierung der Förderpolitik an sozialen und ökologischen Kriterien münden.

Skeptiker befürchten demgegenüber eine entschlichte und mit populistischen Mitteln geführte Diskussion. Die Veröffentlichung von Empfängerlisten biete für Entscheidungsträger, Fachbehörden und Agrarökonomen **keinen echten Informationsgewinn**. Die Präsenz von Lebensmittelkonzernen und vermögenden Großgrundbesitzern im oberen Drittel der dänischen und britischen Listen lasse zudem nicht zwangsläufig auf eine Fehlleitung von Mitteln schließen. Auch sei im Fall der zahlreichen juristischen Personen schwer festzustellen, wer die Endbegünstigten tatsächlich seien und ob die pro-Kopf-Zahlungen in vernünftigen Relationen stünden. Dies sei nur in Verbindung mit anderen Betriebskenndaten möglich. Es könne aber nicht Aufgabe des von der Kommission angestrebten Regelwerks sein, Auskünfte über Subventionsanteile am Betriebseinkommen oder soziale Indikatoren wie Anzahl der Beschäftigten, der engagierten Lohnunternehmer oder Unterpächter mit zu erfassen.

5. Weitere Einzelreaktionen

Innerhalb der **Bundesregierung** besteht anscheinend noch keine einheitliche Position zu den Vorschlägen der Kommission. Bundeswirtschaftsminister Glos hatte nach Presseangaben jüngst dafür plädiert, Endempfänger von EU-Geldern erst ab einer Bagatellgrenze von 2 Millionen Euro offen zu legen. So würden bei kleineren Subventionsfällen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt und überbordender bürokratischer Aufwand vermieden. Der Informationsgehalt der Fördersumme als solcher sei zweifelhaft, da etwaige Fördererfolge außer Betracht blieben. Negative Schlagzeilen könnten die gesamte EU-Förderung in Frage stellen und potenzielle Investoren abschrecken. Bundeslandwirtschaftsminister Seehofer sprach sich gegen eine Veröffentlichungsgrenze bei den Agrarhilfen aus. Sollte es eine Obergrenze für die Veröffentlichungspflicht geben, müsse sie allerdings für alle Arten von Subventionen gelten.

Im **Deutschen Bundestag** wird sich der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union federführend mit dem Thema befassen. Der **Bundesrat** begrüßte in seinem Beschluss vom 7. Juli 2006 grundsätzlich die Initiative der Kommission. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz müssten allerdings „effizient, praktikabel, kostenneutral und inhaltlich klar ausgestaltet sein.“ Vorsorglich sollte klargestellt werden, dass die Aktivitäten der Ländervertretungen in Brüssel nicht unter den Begriff des Lobbying fielen. Bei der Umsetzung der GAP sei „bereits heute eine hinreichende Transparenz gewährleistet.“ Sowohl die allgemein gültigen Kriterien für die Beihilfenvergabe als auch deren nationale und subsektorale Ver-

teilung seien grundsätzlich jedermann zugänglich. Die Veröffentlichung von Daten in anonymisierter und aggregierter Form (nach Regionen und Betriebstypen kategorisiert) reiche aus. Bei der Veröffentlichung der Namen von Endempfängern im Bereich der Strukturfonds müsse darauf geachtet werden, „dass im privaten Sektor Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hinreichend wettbewerblich geschützt werden, um nicht ungewollt eine Abschreckungswirkung herbeizuführen.“

Die **Bayerische Staatsregierung** hatte bereits im Januar 2006 ganz ähnliche Positionen vertreten und sich gegen eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Informationen über Endbegünstigte zu veröffentlichen, ausgesprochen. Für den Bürger, „wäre es alles andere als einfach, die Übersicht bei den mannigfachen Daten zu behalten.“ Auch könne eine Veröffentlichung z. B. „zu einer Konkurrenzsituation unter den Zuwendungsempfängern führen und gleichzeitig einer von der Kommission nicht intendierten Neiddiskussion Vorschub leisten“. Auch sei der zusätzliche Verwaltungsaufwand zu hoch.

Transparency International (TI) unterstützt in seiner Stellungnahme eine Veröffentlichungspflicht für Endempfänger von EU-Geldern. Die gegen diese Verpflichtung vorgebrachten Argumente müssten – auch wenn sie z. T. Gewicht hätten – jedenfalls hinter das öffentliche Interesse an der Bekanntmachung zurücktreten. Zusätzliche Verwaltungskosten seien hinzunehmen. Die Veröffentlichung würde es den Unionsbürgern ermöglichen in einer aufgeklärten Weise an der Diskussion über die Verwendung von Steuergeldern teilzunehmen. Transparenz stelle eine effektive Barriere für den Missbrauch von Befugnissen und Finanzmitteln dar. TI hätte auch

einen Vorschlag zum Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungen befürwortet, denen korruptes Verhalten nachgewiesen werden konnte.

Achtzig Organisationen und Gruppen der Zivilgesellschaft gründeten am 18. Mai 2006 eine **Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)**, mit dem erklärten Ziel, die Transparenz-Initiative der Kommission zu unterstützen. ALTER-EU spricht sich für eine wirksame demokratische Kontrolle der Rolle von Lobbyisten in EU-Entscheidungsprozessen aus. Die Gruppe begrüßt die Kommissionsvorschläge, ein elektronisches, öffentlich zugängliches Register der Lobbyisten einzuführen und bindende ethische Grundsätze für Interessenvertreter festzulegen. Man will aber darüber hinaus auch einen besseren Verhaltenskodex für die EU-Kommissionsmitglieder und hochrangige Bedienstete erreichen, der etwa „eine verlängerte Abkühlungsphase“ nach dem Ausscheiden aus dem Amt vorschreiben sollte, bevor die Betroffenen eine Tätigkeit für Lobby-Gruppen oder Beratungsfirmen aufnehmen könnten.

Sämtliche Stellungnahmen zum Grünbuch, die der Kommission offiziell zugeleitet wurden, können auf der Website <http://ec.europa.eu/comm/eti/contributions_de.htm> eingesehen werden. Bisher haben dort neben zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, Verbänden und anderen Interessenvertretungen auch der Europaausschuss des schottischen Parlaments und der Deutscher Städtetag sowie einzelne Bürger Stellung genommen.

Quellen:

- Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endgültig, vom 3.5.2006,
- Mitteilung der Kommission, Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704 endgültig, vom 11.12.2002,
- Beschluss des Bundesrates vom 7.7.2006, BR-Drucksache 349/06 (Beschluss): Grünbuch der Kommission der europäischen Gemeinschaften: Europäische Transparenzinitiative [...].
- Staatsministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Bayerischen Staatskanzlei, Schreiben an den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission vom 30.1.2006, <http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/transp_letter_muller_en.pdf> [Stand: 18.8.2006].
- Marschall, Birgit, Glos will EU-Initiative stützen, Financial Times Deutschland vom 14.8.2006.
- Hagelüken, Alexander, Seehofer widerspricht Glos, Süddeutsche Zeitung vom 18.8.2006.
- EurActiv.com, „Lobbying: EU-Initiative für mehr Transparenz“, 13.06.2005,
- EU-Kommission will Agrarhilfen deckeln, Kommissarin Fischer Boel für Obergrenze / Offenlegung der Subventionsempfänger, Frankfurter Allgemeine vom 18.07.2006

Helmut Goeser, WD 5, Tel.:(030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wd5@bundestag.de
Christoph Hellriegel, WD 11, Tel.:(030) 227-35762, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de