



## **Secrecy and corporate dominance –**

### **a study on the composition and transparency of European Commission Expert Groups**

Alliance for Lobby Transparency and Ethics Regulation,  
[www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org)

#### **Deutsche Zusammenfassung<sup>1</sup>**

Die Expertengruppen der Europäischen Kommission spielen eine einflussreiche Rolle in den wichtigen Frühphasen der Politik-Gestaltung auf EU-Ebene. Sie sind in vielen Themenfeldern an den Entwürfen für EU-Gesetzgebung und deren Kommentierung beteiligt, beispielsweise bei Energie und Klimawechsel oder dem Import und Export von gefährlichen chemischen Substanzen. Die Zusammensetzung der Expertengruppen und die dabei vertretenen Interessen bestimmen im hohen Maße den Ausgang der Beratungen. Häufig bilden die Anstöße dieser Expertengruppen das Fundament für die politischen Vorschläge der Kommission und werden im Verlauf eines Prozesses, in dem oft nur wenige Änderungen eingefügt werden, schließlich als europäische Gesetzgebung verabschiedet.<sup>2</sup>

Aktuell spielen Expertengruppen, die von Wirtschaftslobbyisten kontrolliert werden, zum Beispiel eine Schlüsselrolle bei der Beeinflussung von wegweisenden Politikentscheidungen wie etwa der ausstehenden Definition der EU von „sauberer Kohle“ („clean coal“, einer möglichen „Alternative“ zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen) und ob/wie die EU Gentechnik oder Biokraftstoffe fördern soll.

Trotz ihrer äußerst wichtigen Rolle ist bis jetzt nur sehr wenig über Expertengruppen geschrieben worden, über ihren Platz in den Entscheidungsprozessen, ihren Einfluß, die Zusammensetzung und ihre Arbeitsmethoden. Es ist bekannt, dass mehr als 1200 Expertengruppen die EU-Kommission beraten. Die genaue Zahl kann noch viel höher sein. Die mangelnde Transparenz über die wirkliche Anzahl, ihre Zusammensetzung und Treffen bedeutet, dass diese mächtigen Beratungsgremien unbehelligt vom prüfenden Blick einer kritischen Öffentlichkeit operieren können. Seit 2005 gibt es ein Online-Register der Expertengruppen, aber es liefert keine Informationen über deren einzelne Mitglieder und die Organisation, die sie repräsentieren. Dadurch ist es nicht möglich, die Ausgewogenheit der Interessenvertretung zu bewerten. Zudem ist das Register weder vollständig noch auf dem aktuellsten Stand.

Die Alliance for Lobby Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU, [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org)) hat deshalb aus Sorge um dieses Demokratiedefizit im Gesetzgebungsprozeß der EU eine Untersuchung zu 44 Expertengruppen durchgeführt. Die ALTER-EU-Mitgliedsorganisationen, die die Recherche durchgeführt haben<sup>3</sup>, haben die 44 Expertengruppen aus zentralen Politikfeldern von öffentlichem Interesse ausgewählt. Dazu wurden Politikfelder identifiziert, die aufgrund der gesetzgeberischen Rolle der EU wichtig sind und zugleich wegen der Notwendigkeit, breitere gesellschaftliche Interessen im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Diese Themenfelder umfassen Umwelt, Energie, Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Gesundheit, Wasser und Gentechnik. Um die Legitimität der Expertengruppen hinsichtlich ihrer Zusammensetzung zu testen, lag der Fokus der Untersuchung auf den Expertengruppen, an

<sup>1</sup> Die komplette englische Studie finden Sie unter:

[http://www.foeeurope.org/corporates/pdf/Expert\\_Groups\\_Report\\_March2008.pdf](http://www.foeeurope.org/corporates/pdf/Expert_Groups_Report_March2008.pdf)

<sup>2</sup> Zwischen 1986 und 1995 wurden 80% der Kommissionsvorschläge verabschiedet, vgl. Simon Hix: The Political System of the European Union. Palgrave 1990, S. 60.

<sup>3</sup> Corporate European Observatory, Friends of the Earth Europe, Food & Water Watch and Spinwatch.

denen Industrievertreter beteiligt sind. Expertengruppen, die sich ausschließlich aus Regierungsvertretern zusammensetzen, wurden nicht berücksichtigt.<sup>4</sup>

Die Studie soll einen ersten Anhaltspunkt liefern, inwiefern die Expertengruppen in Politikfeldern von großem öffentlichen Interesse ausgewogen besetzt sind oder ob die fehlende Transparenz es einzelnen Interessengruppen ermöglichte, die Expertengruppen zu dominieren und somit von einem privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen in den europäischen Institutionen zu profitieren.

Viele Informationen, die zur Beantwortung dieser Fragen nötig sind, sind nicht öffentlich zugänglich. Deshalb wurden auf Grundlage der Verordnung über Dokumentenzugang formale Anfragen an die EU-Kommission gerichtet (Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission). Ziel war es, Mitgliederlisten, Berichte und Protokolle der Treffen dieser 44 Expertengruppen zu erhalten - Datenmaterial, das laut der Verordnung über Dokumentenzugang EU-Bürgern auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden soll. Durch dieses Vorgehen ließ sich zugleich bewerten, wie effektiv diese Verordnung ist, um die Öffentlichkeit mit politikbezogenen Informationen zu versorgen.

Leider war diese Erfahrung nicht positiv. Insgesamt wurde nur für 29 der 44 untersuchten Expertengruppen Informationen bereitgestellt, wobei nur für 14 dieser Gruppen vollständige Daten vorlagen (siehe Tabelle 1). In vielen Fällen wurde keinerlei Erklärung abgegeben, warum die fehlenden Daten nicht übermittelt wurden.

### **Tabelle 1 Überblick der Ergebnisse:**

#### Zur Effektivität der Dokumentenzugang-Verordnung

- In 34% der Fälle stellte die EU-Kommission gar keine Informationen zu den Expertengruppen zur Verfügung.
- In 34% aller Fälle legte die Europäische Kommission nur eingeschränkte Informationen vor. Mit anderen Worten, nur in 32% der angefragten Fälle machte die Kommission vollständige und zufriedenstellende Angaben.
- In lediglich 36% der Fälle lieferte die EU-Kommission die Informationen innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 15 Arbeitstagen.
- Die Europäische Kommission gab nur in 43% der Fälle die Namen von Organisationen und der konkreten Personen preis, die in den Expertengruppen mitwirkten.

#### Zur Zusammensetzung der Expertengruppen

(basierend auf dem dürftigen Infomaterial, das die Kommission zur Verfügung stellte)

- Über 25% der Expertengruppen scheinen von Unternehmensinteressen kontrolliert zu werden: mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder (einschließlich Regierungen) sind Interessenvertreter der Industrie.
- Bei insgesamt 64% der untersuchten Expertengruppen scheinen wirtschaftliche Interessen überrepräsentiert: Industrievertreter stellen mehr als 50% derjenigen Mitglieder, die weder der EU-Kommission noch nationalen Regierungen angehören.
- Nur bei 32% der analysierten Expertengruppen scheint eine ausgewogenere Zusammensetzung der vertretenen Interessen vorzuliegen.
- Eine Expertengruppe (4%) wies ein Ungleichgewicht zugunsten von NGOs auf.

<sup>4</sup> Für weitere Informationen über die Methodologie des Forschungsprojekts, siehe die Seiten 10-12 in der englischen Komplettfassung.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zeichnen sich für politischen Entscheidungsprozeß auf EU-Ebene zwei große Defizite ab. Erstens ein erheblicher Mangel an Transparenz bei Schlüsselinstitutionen, die in Entscheidungsprozesse eingebunden sind und ein besorgniserregendes Ausmaß an Geheimniskrämerei auf Seiten der Kommission, die scheinbar nicht gewillt ist, vollständigen und genauen Einblick in die Art, Zusammensetzung und Vorgehensweise von Expertengruppen zu geben. Die Schwierigkeiten bei der Beschaffung wichtiger Informationen laufen auf ein systematisches Versagen der Kommission hinaus, offen und transparent zu sein.

Ein weiterer Mangel an Transparenz, den die ALTER-EU-Recherche aufgedeckt hat, ist die Tatsache, dass das Online-Register der Kommission für Expertengruppen unvollständig sowie deutlich veraltet ist. Erschwerend kommt hinzu, dass einige der Expertengruppen, die dort registriert sind, derzeit gar nicht existieren. Sie sind auf Bestreben eines der Generaldirektorate der Kommission aufgelistet worden, die die Gründung einer Gruppe beantragt hatte und ein Budget für ihre Unterhaltung bewilligt bekam – tatsächlich aber wurde die Gruppe niemals ins Leben gerufen.

Wie die Tabelle 1 zeigt, ist die Zusammensetzung einer erheblichen Anzahl an Expertengruppen deutlich unausgewogen. In mehreren Schlüsselthemen von öffentlichem Interesse scheinen Wirtschaftsvertreter die Expertengruppen zu dominieren. Diese Ergebnisse stellen den demokratischen Charakter der Entscheidungsfindung innerhalb der EU-Kommission in Frage. Bei drängenden Themen, wie etwa der Gentechnik, Textilien oder dem Klimawandel, formuliert die Europäische Kommission europäische Vorgaben fast ausschließlich auf Grundlage der Ratschläge von Interessenvertretern, die ein direktes kommerzielles Eigeninteresse haben und deren Urteil vermutlich nicht das objektivste oder das beste für das Allgemeinwohl ist.

**Tabelle 2: Expertengruppen, die von Unternehmen kontrolliert werden**

1. Competitiveness in Biotechnology Advisory Group with Industry and Academia (CBAG)
2. High Level Group on Textiles and Clothing
3. Supervisory Group on the voluntary commitments of car manufactureres to reduce CO2 emissions
4. Informing Consumer Behaviour Working Group
5. Coal Combustion Clean Coal and efficient coal technologies, CO2 capture
6. Alternative fuels
7. Changement Climatique et Industrie

Wenngleich diese Fallbeispiele nur eine kleine Auswahl der Expertengruppen der Kommission abbilden, so sind diese Fälle der Wirtschaftsdominanz nicht nur für sich betrachtet sehr problematisch: Die Ergebnisse deuten aller Wahrscheinlichkeit nach auf ein größeres Problem hin, das die Kommission mit großem Nachdruck angehen muss. Dies sollte mit einer umfassenden Untersuchung beginnen, welche Expertengruppen von der Industrie (oder von anderen Partikularinteressen) kontrolliert werden, und mit der Auflösung von besonders einseitig besetzten Expertengremien. Es müssen klare Regeln entwickelt werden, die einem privilegierten Zugang einzelner Interessen und einer einseitigen Zusammensetzung von Expertengruppen vorzubeugen. Ein Beispiel für eine dringend erforderliche Maßnahme der EU-Kommission, um künftig die Vereinnahmung von Expertengruppen durch Unternehmen zu vermeiden, ist die vollständige Transparenz bei der Bildung neuer Expertengruppen sowie ein offener und fairer Auswahlprozess für die Mitglieder der Expertengruppen.

Im Sommer 2007 kündigte die Europäische Kommission bei verschiedenen Anlässen an, die Transparenz der Expertengruppen zu verbessern. Im Juni 2007 beispielsweise, während der „dritten gemeinsamen Sitzung von Europaparlament und nationalen Parlamenten zur Zukunft Europas“ teilte EU-Kommissionspräsident Barroso mit, dass 2008 eine öffentlich zugängliche Liste herausgegeben werden solle, die sowohl die Organisationen als auch die Einzelpersonen enthalten würde, die in den Expertengruppen vertreten sind.<sup>5</sup> EU-Vize-Kommissionspräsident Kallas wiederholte diese Aussage bei einer Anhörung im Europäischen Parlament.<sup>6</sup> Solche Erklärungen sind ermutigend und müssen schnell umgesetzt werden, um ein Mindestmaß an Transparenz durchzusetzen und darüber hinaus zu verhindern, dass Wirtschaftslobbyisten die Mitgliedschaft der Expertengruppen dominieren.

Angesichts des starken Einflusses von Expertengruppen ist es unabdingbar, dass die Europäische Kommission gegen die aufgedeckten Missstände vorgeht. Um den Erklärungen der EU zu „good governance“ und „partizipativer Demokratie“<sup>7</sup> gerecht zu werden, empfiehlt ALTER-EU, dass die Kommission unverzüglich handelt und:

1. die Mitgliederlisten und Schlüsseldokumente aller Expertengruppen im Internet offen legt;
2. vollständige Transparenz bei der Gründung neuer Expertengruppen sicherstellt;
3. einen offenen und fairen Auswahlprozesses für die Mitglieder der Expertengruppen sicherstellt;
4. starke Schutzmechanismen entwickelt gegen den bevorzugten Zugang spezifischer Interessen und die einseitige Zusammensetzung von Expertengruppen;
5. alle Expertengruppen auflöst, die von Interessen der Industrie kontrolliert werden (oder von anderen Partikularinteressen);
6. eine umfassende Überprüfung der Zusammensetzung aller Expertengruppen durchführt.

## Impressum

Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the European Union (ALTER-EU, [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org)), February 2008. Autor: Yiorgos Vassalos

Deutsche Übersetzung der Zusammenfassung:

LobbyControl- Initiative für Transparenz und Demokratie,

Friedrichstr. 63, 50676 Köln

Tel: 0221/ 169 65 07 - Fax: 0221/ 169 22 660

E-Mail: [kontakt@lobbycontrol.de](mailto:kontakt@lobbycontrol.de)

Web: [www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de)

Die komplette englische Studie im Internet:

[http://www.foeeurope.org/corporates/pdf/Expert\\_Groups\\_Report\\_March2008.pdf](http://www.foeeurope.org/corporates/pdf/Expert_Groups_Report_March2008.pdf)

---

<sup>5</sup> Siehe die Reaktion von MEP Jens-Peter Bonde auf die Ankündigung, [http://www.bonde.com/index.php/bonde\\_uk/article/bonde24241](http://www.bonde.com/index.php/bonde_uk/article/bonde24241).

<sup>6</sup> Diskussion über die Europäische Transparenzinitiative im EP-Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO), 16. Juli 2007. Siehe auch: <http://www.bonde.com/index.phtml?aid=24241>.

<sup>7</sup> Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428, 25.7.2001) empfiehlt den politischen Prozeß zu öffnen, um mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik einzubinden. Das Weißbuch befürwortet größere Offenheit, Rechenschaftspflicht und Verantwortung für alle Beteiligten. Die EU-Kommission unterstreicht ihre Absicht, to „reduce the risk of the policymakers just listening to one side of the argument or of particular groups getting privileged access [...]“. Wie wichtig es ist, zivilgesellschaftliche Organisationen in Beratungsprozesse einzubinden, wird ausdrücklich betont.