



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.6.2023
COM(2023) 311 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF, DIE
EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOF, DEN
EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Vorschlag für eine Vereinbarung über die Einrichtung eines interinstitutionellen
Gremiums für ethische Normen**

1. Einleitung

Die Demokratie der Europäischen Union kann nur in einem Klima des Vertrauens zwischen den Menschen und den ihnen dienenden Institutionen gedeihen. Eine Demokratie ist so stark wie die Legitimität, auf der sie beruht. Dies gilt zu jeder Zeit und ist in Zeiten vielfältiger Krisen, die die Menschen in der EU in hohem Maße betreffen, noch wichtiger, denn sie müssen den Institutionen der EU und den Menschen, die sie leiten, vertrauen können. Ein solider Ethik- und Transparenzrahmen ist ein wesentlicher Bestandteil einer verantwortungsvollen Staatsführung und trägt dazu bei, andere Phänomene wie Korruption und ungebührliche Einmischung in den demokratischen Prozess zu verhindern.

Die Europäische Union verfügt bereits über hohe Standards in Bezug auf Verantwortung und ethisches Verhalten. Für den Fall, dass es zu Versäumnissen kommt, gibt es Regeln und Verfahren, um diese zu beheben. Um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU-Organe und ihre Staats- und Regierungschefs aufrechtzuerhalten und kontinuierlich zu stärken, sind hohe Grundsätze der Integrität und Transparenz von wesentlicher Bedeutung und sie müssen uneingeschränkt gewahrt werden. Diese Grundsätze sind auch unerlässlich, um die Unabhängigkeit der Organe und die Integrität des Entscheidungsprozesses in jedem dieser Organe sowie die Legitimität der Union als Ganzes zu schützen. Damit diese Vorschriften und Verfahren weiterhin zweckmäßig bleiben und den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden, müssen sie ständig aktualisiert werden.

Die vorliegende Initiative steht daher im Einklang mit den Maßnahmen der Kommission im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, dem von der Kommission am 3. Mai vorgelegten Maßnahmenpaket zur Korruptionsbekämpfung¹, dem anstehenden Paket zur Verteidigung der Demokratie und der am 20. Mai 2021 zwischen Parlament, Rat und Kommission geschlossenen interinstitutionellen Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register².

Ethik ist ein Eckpfeiler der Arbeitsweise der EU-Organe und der Menschen, die ihnen dienen. Daher wurden in den europäischen Verträgen eine Reihe von Grundsätzen und Regeln festgelegt, um das ordnungsgemäße Verhalten der Mitglieder der Organe in Bezug auf deren Unabhängigkeit und Integrität zu gewährleisten. Die meisten Organe haben sich dafür entschieden, diese Grundsätze und Regeln genauer umzusetzen, sei es in ihrer Geschäftsordnung, in den Verhaltenskodizes für ihre Mitglieder oder in beiden.

Die EU-Organe verfügen jedoch auf der Grundlage der unterschiedlichen Bestimmungen der Verträge über unterschiedliche ethische Rahmenbedingungen für ihre jeweiligen Mitglieder. Zwar lassen sich einige Unterschiede durch die unterschiedlichen Rollen der einzelnen Organe gemäß den Verträgen und die unterschiedlichen Risiken erklären, die mit der

¹ [Strengere Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung](#)

² Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register (ABl. L 207 vom 11.6.2021, S. 1), [EUR-Lex - 32021Q0611\(01\) - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Wahrnehmung der Aufgaben der Mitglieder verbunden sind, doch ist deutlich geworden, dass gemeinsame grundlegende Ethiknormen und eine Zusammenarbeit zwischen den Organen erforderlich sind.

Die sehr schwerwiegenden Enthüllungen und Vorwürfe Ende letzten Jahres haben gezeigt, dass sie unabhängig von ihrem Auftreten und der Zahl der betroffenen Personen Auswirkungen auf alle EU-Organen haben. Dies führte zu Forderungen nach strengeren Vorschriften, aber auch zu einer weiteren Angleichung der Vorschriften und Mechanismen zu ihrer Durchsetzung, um Bedenken auszuräumen und sicherzustellen, dass die geltenden Vorschriften kohärent und sowohl für die Mitglieder als auch für die Bürgerinnen und Bürger leicht verständlich sind.

In seinem Sonderbericht Nr. 13/2019³ kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission weitgehend angemessene Ethikrahmen (sowohl für die Mitglieder als auch für das Personal) geschaffen haben. Zudem ermittelte er bestimmte Bereiche, in denen der Geltungsbereich, die Spezifität, die Klarheit und das Niveau der Leitlinien verbessert und harmonisiert werden könnten. In seinem Bericht wies der Hof ferner darauf hin, dass der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Organen in ethischen Fragen möglich ist.

Im Gegensatz zu den Bediensteten, einschließlich der Führungskräfte, für die der Gesetzgeber in Titel II des EU-Beamtenstatuts, das auf der Grundlage von Artikel 336 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴ erlassen wurde, detaillierte ethische Verpflichtungen festgelegt hat, gibt es jedoch derzeit keine gemeinsamen ethischen Mindestnormen für die Mitglieder und keine formellen Mechanismen, die die Festlegung, die Koordinierung oder den Meinungs austausch zwischen den Organen über die von ihren Mitgliedern erwarteten ethischen Normen ermöglichen. Diese Lücke und das Fehlen gemeinsamer ethischer Mindestnormen für die Mitglieder sollen mit der vorliegenden Initiative geschlossen werden, indem die Einrichtung eines Ethikgremiums vorgeschlagen wird, das die Mitglieder aller EU-Organen umfasst.

Die Kommission hat diesen Vorschlag für eine Vereinbarung zwischen den Institutionen und den beiden beratenden Einrichtungen angenommen, um alle in Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) genannten Organe und Einrichtungen abzudecken. Der Vorschlag wird dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat, dem Rat, dem Gerichtshof der Europäischen Union, der Europäischen Zentralbank, dem Europäischen Rechnungshof, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen

³ [Sonderbericht Nr. 13/2019: Die Ethikrahmen der geprüften EU-Organen: Es besteht Verbesserungsbedarf \(europa.eu\)](#)

⁴ Die Rechte und Pflichten der Bediensteten sind in den Artikeln 11 bis 26a festgelegt; Mit Artikel 10 wird ein interinstitutioneller Statutsbeirat eingesetzt, und Artikel 110 verpflichtet die Organe, den interinstitutionellen Statutsbeirat zu konsultieren, wenn sie allgemeine Durchführungsbestimmungen erlassen; darüber hinaus sind die Organe verpflichtet, sich regelmäßig über die Anwendung des Statuts zu auszutauschen, und es wird ein Verzeichnis der Vorschriften aller Organe zur Durchführung des EU-Beamtenstatuts eingerichtet.

übermittelt. Die Europäische Investitionsbank kann auf Antrag ebenfalls Vertragspartei dieser Vereinbarung werden, nachdem sie in Kraft getreten ist.

Die vorgeschlagene Vereinbarung sieht auch Regelungen vor, die es den Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union, die nicht zu den teilnehmenden Organen gehören, ermöglichen, freiwillig die gesamten derzeitigen und künftigen von dem Gremium erarbeiteten gemeinsamen Normen auf die Vorschriften anzuwenden, die für Personen gelten, die keine Bediensteten sind und die eine ähnliche Funktion ausüben wie die, die unter diese Vereinbarung fallen. In diesem Fall nimmt die betreffende Einrichtung, das betreffende Amt oder die betreffende Agentur an einem Meinungsaustausch mit dem Ethikgremium über ihre jeweiligen internen Vorschriften teil. Der Meinungsaustausch findet statt, wenn neue Normen entwickelt oder bestehende Normen aktualisiert werden.

2. Ein interinstitutioneller Ansatz für Ethik und Integrität

Es gehört zur institutionellen Autonomie eines jeden Organs, einem Grundsatz des EU-Rechts, die für seine Mitglieder geltenden internen Vorschriften selbst zu erlassen. Es liegt jedoch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und aller Organe, dass jeder von ihnen über einen soliden ethischen Rahmen für seine Mitglieder verfügt. Der Ruf der EU insgesamt hängt vom Ansehen aller Organe und vom ethischen Verhalten aller ihrer Mitglieder ab.

In den politischen Leitlinien der Präsidentin der Kommission wurde die Einrichtung eines solchen interinstitutionellen Ethikgremiums befürwortet, und die Kommission arbeitet seither gemeinsam mit anderen EU-Organen auf dieses Ziel hin.

In seiner Entschließung vom 16. September 2021 betonte das Europäische Parlament, dass „ein einziges unabhängiges Ethikgremium der EU die kohärente und vollständige Umsetzung der Ethikstandards in allen Organen der EU besser sicherstellen könnte, damit öffentliche Entscheidungen im Hinblick auf das Gemeinwohl und das Vertrauen der Bürger in die EU-Organen getroffen werden.“

Wie oben erläutert, besteht eine der Empfehlungen des Sonderberichts⁵ des Rechnungshofs über die Ethikrahmen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gerade darin, dass die geprüften Organe weitere Anstrengungen unternehmen sollten, um bewährte Verfahren in ethischen Fragen auszutauschen.

Es ist in der Tat nicht nur wichtig, dass jedes europäische Organ klare Regeln für Ethik und Transparenz festlegt und anwendet. Darüber hinaus muss unbedingt sichergestellt werden, dass alle Organe

- klare, transparente und gleichermaßen hohe Integritäts- und Unabhängigkeitsstandards anwenden, gegebenenfalls unter gebührender Berücksichtigung ihrer Unterschiede, und

⁵ [Sonderbericht Nr. 13/2019: Die Ethikrahmen der geprüften EU-Organen: Es besteht Verbesserungsbedarf \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press/16172021/20210916_Parliament_resolution_on_ethics_frameworks_en.pdf)

- über vergleichbare wirksame Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen verfügen.

Die Einrichtung eines interinstitutionellen Ethikgremiums kann genau dazu dienen, dies unter uneingeschränkter Berücksichtigung der Autonomie jedes Organs zu erreichen. Sie wird es den teilnehmenden Einrichtungen ermöglichen, von ihren gegenseitigen Erfahrungen zu profitieren, voneinander zu lernen und gemeinsame ethische Mindestnormen festzulegen.

Eine wesentliche Verbesserung würde sich aus gemeinsamen Mindestnormen, einer gemeinsamen Kultur für die Mitglieder aller Organe, einem besseren Verständnis des Ethikrahmens in der Öffentlichkeit und mehr Klarheit darüber ergeben, was akzeptabel ist und was nicht, für alle innerhalb und außerhalb der Organe sowie darüber, wie die Organe die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften gewährleisten.

Diese interinstitutionelle Initiative wird zeigen, welche Bedeutung alle Organe strengen Ethiknormen sowie deren Umsetzung beimessen, und damit zur Stärkung des Vertrauens in die Organe und ihre Mitglieder beitragen.

Mit der Einrichtung des Ethikgremiums wird erstmals ein förmlicher Mechanismus für die Koordinierung und den Meinungsaustausch zwischen den Organen und für die Festlegung gemeinsamer Normen für das ethische Verhalten ihrer Mitglieder geschaffen.

Andere Initiativen, die zur Schaffung offener, transparenter und ethischer Institutionen beitragen, haben bereits gezeigt, wie wichtig ein interinstitutioneller Ansatz ist.

Was das Personal der EU-Organe betrifft, so haben sich die bestehenden Strukturen und Mechanismen als erfolgreich erwiesen, um einen gemeinsamen interinstitutionellen Ansatz zu erreichen, wann immer das thematisch erforderlich ist. Zunächst unterliegen die Bediensteten aller Organe den gemeinsamen und detaillierten Verpflichtungen gemäß den Artikeln 11 bis 24 des Statuts der Beamten der Europäischen Union und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union, die vom Parlament und vom Rat auf der Grundlage von Artikel 336 AEUV angenommen wurden. Dies gewährleistet die Anwendung identischer Normen und Vorschriften für den gesamten öffentlichen Dienst der EU. Jedes Organ hat interne Vorschriften zur Umsetzung dieses Statuts erlassen, auch im Bereich der Ethik. Um Transparenz zu gewährleisten und eine einheitliche Anwendung des Statuts zu fördern, werden die Durchführungsbestimmungen zum Statut in einem Register des Gerichtshofs der Europäischen Union zusammengestellt und sind Gegenstand eines alle drei Jahre von der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Berichts (Artikel 110 des Statuts) über die von den einzelnen Organen erlassenen Durchführungsbestimmungen zum Statut. Aus dem jüngsten Bericht geht⁶ hervor, dass im Berichtszeitraum bei einer erheblichen Zahl von Themen, die Gegenstand von Durchführungsbestimmungen waren, eine weitere Annäherung zwischen den Organen zu verzeichnen war, unter anderem in den Bereichen Ethik und Integrität.

⁶ Bericht der Kommission vom 28. Mai 2021 an das Europäische Parlament und den Rat über die von den Anstellungsbehörden eines jeden Organs erlassenen Durchführungsbestimmungen zum Statut ([COM\(2021\) 258 final](#)).

Um diese bewährten Mechanismen zur Koordinierung der Personalvorschriften bestmöglich zu nutzen, fordert die Kommission alle unter das Statut fallenden Organe auf, vorrangig zu prüfen, welche Möglichkeiten für den Austausch bewährter Verfahren, gewonnener Erkenntnisse und erforderlichenfalls für eine weitere Angleichung der Personalvorschriften bestehen. Diese Arbeit kann auf Ebene des Kollegiums der Verwaltungsleiter durchgeführt werden. Bedienstete fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Vereinbarung, da es bereits interinstitutionelle Koordinierungsmechanismen für ethische Fragen der Bediensteten gibt. Im Rahmen des Statuts und über das Kollegium der Verwaltungsleiter sollten sich die Vertragsparteien dieser Vereinbarung verpflichten, sich im Hinblick auf Generaldirektoren und gleichgestellte Personen um ein Niveau zu bemühen, das den vom Gremium festgelegten Normen gleichwertig ist. Im Rahmen des interinstitutionellen Dialogs sollte auch eine mögliche Angleichung der Vorschriften und Verfahren im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Treffen ihrer höheren Führungskräfte mit Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen zu Fragen der Beschlussfassung und der Umsetzung politischer Maßnahmen in der Union im Rahmen des Dialogs mit Interessenträgern geprüft werden. Die Kommission ist bereit, ihre Erfahrungen auszutauschen und sich dabei auf die fast zehnjährige Umsetzung ihres internen Beschlusses zu diesem Thema⁷ zu stützen.

Die im Jahr 2021 zwischen der Kommission, dem Parlament und erstmals dem Rat geschlossene Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register stützt sich auf die positiven Erfahrungen mit einer früheren Vereinbarung, die 2014 geschlossen wurde, und zeigt, wie wichtig ein interinstitutioneller Ansatz in dieser Hinsicht ist. In dieser Vereinbarung werden Grundsätze und Regeln für ein koordiniertes Vorgehen bei der transparenten und ethischen Interessenvertretung sowie für transparente und ethische Interaktionen zwischen den drei genannten EU-Organen und Interessenvertretern auf EU-Ebene festgelegt.

Die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 25. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die internen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) ist ein weiteres Beispiel für die Bedeutung des interinstitutionellen Ansatzes für die Umsetzung der Ethik- und Integritätsregeln.⁸ Mit der Vereinbarung wird sichergestellt, dass die Untersuchungen in allen Organen der Union unter gleichwertigen Bedingungen durchgeführt werden.

3. Ein interinstitutionelles Ethikgremium

⁷ Beschluss der Kommission vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen ([ABl. L 343/19 vom 28. November 2014](#)).

⁸ In der Vereinbarung wird darauf hingewiesen, dass das OLAF (gemäß dem Beschluss 1999/352 der Kommission) schwerwiegende Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit untersuchen kann, die eine disziplinarrechtlich oder gegebenenfalls strafrechtlich zu ahndende Verletzung der Verpflichtungen der Beamten oder sonstigen Bediensteten der Union oder eine Verletzung der vergleichbaren Verpflichtungen der Mitglieder, Führungskräfte oder Mitarbeiter, die nicht dem Statut unterliegen, darstellen können.

3.1. Zusammensetzung

Aufgabe des Gremiums ist es, gemeinsame ethische Mindestnormen für das Verhalten der Mitglieder der in Artikel 13 EUV genannten Organe und beratenden Einrichtungen und, falls sie um Teilnahme ersucht, der Europäischen Investitionsbank zu entwickeln.

Das Ethikgremium setzt sich aus je einem Mitglied jedes teilnehmenden Organs zusammen, das in der Vereinbarung als „Vertragspartei“ bezeichnet wird. Um einen reibungslosen und kontinuierlichen Betrieb des Gremiums zu gewährleisten, benennt jede Vertragspartei ein ordentliches Mitglied und einen Stellvertreter.

Der Vertreter einer Vertragspartei hat grundsätzlich die Funktion eines Vizepräsidenten inne. Es ist jedoch notwendig, die Besonderheiten im Zusammenhang mit der Rolle der einzelnen Organe zu berücksichtigen. Aus diesem Grund sieht die vorgeschlagene Vereinbarung vor, dass jeder Vertragspartei Flexibilität eingeräumt wird, einen anderen Vertreter als einen Vizepräsidenten zu ernennen, wenn es innerhalb der Vertragspartei keine solche Funktion gibt oder eine solche Wahl unangemessen wäre.

Der Vorsitz des Gremiums wird jährlich im Einklang mit der in Artikel 13 EUV festgelegten Reihenfolge wechseln. Wird die Europäische Investitionsbank vollwertige Vertragspartei, so führt sie nach der in Artikel 13 EUV festgelegten Reihenfolge den jährlichen Vorsitz.

Die Arbeit des Gremiums wird von fünf unabhängigen Sachverständigen unterstützt, die als Beobachter fungieren und nach einem von der Kommission festzulegenden Verfahren unter Berücksichtigung ihrer Kompetenz, ihrer Erfahrung in hochrangigen Funktionen, ihrer Unabhängigkeit und ihrer fachlichen Eignung ernannt werden. Sie nehmen an jeder Sitzung des Gremiums teil und beraten zu allen ethischen Fragen im Zusammenhang mit dem Mandat des Gremiums. Sie geben ferner eine Stellungnahme für einen Meinungsaustausch des Gremiums über die Angleichung der internen Vorschriften der Vertragspartei an die Normen ab.

Bei der Ernennung der unabhängigen Sachverständigen bemühen sich die Parteien um ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis.

Die Mitglieder des Gremiums werden von einem Sekretariat unterstützt, bei dem es sich um eine gemeinsame operative Struktur handelt, die offiziell in der Kommission angesiedelt ist. Es setzt sich zusammen aus den Referatsleitern oder gleichwertigen Leitern, die für die Ethik der Mitglieder jedes teilnehmenden Organs zuständig sind, sowie aus deren jeweiligem Personal, das zu diesem Zweck benannt wird. Die Person, die diese Funktion bei der Kommission innehat, fungiert als Koordinator für das Sekretariat, es sei denn, die Kommission benennt im Einvernehmen mit den Vertragsparteien eine andere Person.

3.2. Aufgaben

Das Gremium wird drei Hauptaufgaben haben:

- gemeinsame Mindestnormen zu entwickeln, die für alle Vertragsparteien und ihre Mitglieder gelten, und erforderlichenfalls deren Überprüfung einzuleiten;
- einen Gedankenaustausch auf der Grundlage der von einer Vertragspartei vorgenommenen Bewertung der Angleichung ihrer internen Vorschriften an die oben genannten Normen zu führen;
- die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien in Fragen von gemeinsamem Interesse im Zusammenhang mit dem Verhalten ihrer Mitglieder sowie den Austausch mit anderen öffentlichen Stellen oder internationalen Organisationen, deren Tätigkeiten für Ethik- und Integritätsregeln oder -standards relevant sind, zu fördern.

Die Annahme ethischer Regeln und Verfahren und ihre Anwendung auf Einzelfälle obliegt den einzelnen Organen und zwar unter uneingeschränkter Achtung ihrer Autonomie und Unabhängigkeit.

Die Organe, Ämter und Agenturen der Union, die nicht zu den teilnehmenden Organen gehören, können freiwillig alle von dem Gremium ausgearbeiteten derzeitigen und künftigen gemeinsamen Mindestnormen auf die Vorschriften anwenden, die für Personen gelten, die keine Bediensteten sind und die eine ähnliche Funktion ausüben wie diejenigen, die unter diese Vereinbarung fallen. In diesem Fall nehmen sie an einem Meinungsaustausch mit den Mitgliedern des Ethikgremiums über ihre internen Vorschriften in Bereichen teil, in denen Normen entwickelt wurden. Sie werden für diesen besonderen Meinungsaustausch einen Vertreter benennen. Der gleiche Meinungsaustausch findet statt, wenn neue Normen entwickelt oder bestehende Normen aktualisiert werden.

3.3. Bereiche für die Normung

Das Gremium wird gemeinsame Mindestnormen für eine bestimmte Anzahl von Bereichen entwickeln, die der Bedeutung dieser Bereiche für die Unabhängigkeit und Integrität der Mitglieder und der Institutionen, denen sie angehören, gebührend Rechnung tragen. Die Normen sollten auch Maßnahmen zur Förderung (Sensibilisierung) und Überwachung der Einhaltung der Vorschriften in den einzelnen Einrichtungen umfassen. Jede Partei kann dem Gremium, das einvernehmlich entscheidet, jederzeit vorschlagen, in anderen Bereichen gemeinsame Mindestnormen zu entwickeln. Die Normen müssen allen Vertragsparteien gemeinsam sein und sollten daher so gestaltet werden, dass ihre unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen oder Aufgaben gebührend berücksichtigt werden.

Normen sollten allen Vertragsparteien gemeinsam sein und den Risiken Rechnung tragen, denen sie – und ihre Mitglieder – ausgesetzt sind. Die von dem Gremium erarbeiteten Normen stellen unter keinen Umständen einen Grund für eine Absenkung der Normen dar, die von einer Partei in derselben Angelegenheit möglicherweise bereits angewandt werden.

Die Normen beziehen sich auf folgende Bereiche:

- **Normen für anzugebende Zinseinkünfte und Vermögenswerte:** bestimmte Zinseinkünfte und Vermögenswerte der Mitglieder können zu einem Interessenkonflikt bei der Wahrnehmung der Aufgaben eines Mitglieds führen oder auf andere Weise für die Wahrnehmung seiner Aufgaben relevant sein. Gemeinsame Normen würden allen Vertragsparteien dabei helfen, über die Kategorien von Zinsen und Vermögenswerten nachzudenken, die potenziell ein Risiko für die Unabhängigkeit und Integrität der Mitglieder darstellen können. Gemeinsame Normen sollten sich auch mit den geeigneten Regeln und Verfahren in allen Organen befassen, die zur Prüfung dieser Erklärungen angewandt werden sollten.
- **Normen für Nebentätigkeiten/externe Tätigkeiten der Mitglieder:** Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Ausübung solcher Tätigkeiten, wenn dies geschieht, die Verfügbarkeit der Mitglieder für die Wahrnehmung ihrer institutionellen Aufgaben nicht beeinträchtigt und damit nicht unvereinbar ist. Solche Tätigkeiten sollten die Unabhängigkeit der Mitglieder nicht beeinträchtigen und damit öffentliche Zweifel an der Unabhängigkeit der Einrichtung, der sie angehören, aufkommen lassen. Die Normen sollten den Risiken Rechnung tragen, die durch bestimmte Tätigkeiten entstehen, die zu Interessenkonflikten führen oder, insbesondere wenn sie vergütet werden, zu einem Konflikt zwischen der notwendigen Unabhängigkeit als Mitglied und der Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit diesen externen Tätigkeiten führen können.
- **Normen für die Annahme von Geschenken, Bewirtung und Reisen, die von Dritten angeboten werden:** Die Mitglieder sind nicht mit öffentlichen Ämtern oder öffentlichen Mandaten betraut, um aus diesen Funktionen persönlichen Nutzen zu ziehen. Wenn sie über den symbolischen Höflichkeitswert hinausgehen oder nicht angemeldet werden, birgt die Annahme von Geschenken in jeglicher Form oder Gastfreundschaft aus externen Quellen die Gefahr von Interessenkonflikten und des Verdachts auf Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess. Normen werden dazu beitragen, diesen Risiken wirksam zu begegnen.
- **Normen für die Annahme von Auszeichnungen/Orden/Preisen/Ehrengaben während der Amtszeit:** Was Geschenke und Gastfreundschaft betrifft, so kann die Annahme von Auszeichnungen/Orden/Preisen/Ehrengaben durch Mitglieder von außerhalb der Einrichtung aufgrund der Nähe zur Quelle die Gefahr eines Interessenkonflikts und eines Mangels an Unabhängigkeit mit sich bringen. Normen werden dazu beitragen, die Bewertung des Grundes für die Ehrengabe oder die Verleihung eines Ordens und die möglichen Folgen für die Unabhängigkeit des Mitglieds aufeinander abzustimmen.
- **Normen für Konditionalitäts- und Transparenzmaßnahmen, insbesondere in Bezug auf Treffen mit Interessenträgern und deren Veröffentlichung:** Ein kontinuierlicher Dialog mit Interessenträgern und Interessenvertretern ist Teil des demokratischen Systems der EU und kann wertvolle Beiträge zur Initiierung und Umsetzung von Rechtsvorschriften oder politischen Maßnahmen liefern, die den Besonderheiten des betreffenden Bereichs in vollem Umfang Rechnung tragen. Die transparente Gestaltung eines solchen Dialogs ist jedoch unerlässlich, um das Risiko für das Organ oder seine Mitglieder zu vermeiden, dass er – auch unbeabsichtigt – zugunsten einer bestimmten Interessengruppe ausgeübt werden könnte, was sich nachteilig auf das Vertrauen der

Öffentlichkeit und das allgemeine Interesse der Europäischen Union auswirken könnte. Es gibt bestimmte gemeinsame Normen in Bezug auf Treffen mit Interessenvertretern und die Veröffentlichung von Informationen darüber infolge der interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenz-Register zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission, wenngleich die internen Vorschriften und Verfahren zwischen den drei Organen unterschiedlich sind, sodass auch gemeinsame Normen notwendig erscheinen. Konditionalitäts- und Transparenzmaßnahmen gelten für andere Bereiche als Treffen und die Veröffentlichung von Informationen darüber, wie z. B. den Zugang zu den Räumlichkeiten der Organe, soweit dies für eine transparente und ethische Interessenvertretung als notwendig erachtet wird. Auch für diese anderen Bereiche sollten gemeinsame Mindestnormen entwickelt werden.

- **Normen für den Umgang mit Tätigkeiten ehemaliger Mitglieder nach dem Mandat und deren Transparenz:** Tätigkeiten nach Ablauf des Mandats bergen die Gefahr, dass Mitglieder sensible Informationen zum Nutzen eines neuen Arbeitgebers, eines neuen Kunden oder Berufs verwenden, dass sie Kontakte oder Beziehungen, die unter der erstgenannten Position hergestellt wurden, in unzulässiger Weise nutzen, um künftige Entscheidungen der Organe zu beeinflussen, oder dass sie Zweifel an Entscheidungen von Amtsträgern während ihrer Amtszeit aufkommen lassen. Gemeinsame Normen könnten die Bedingungen für die Genehmigung solcher Tätigkeiten, deren Transparenz und bestimmte damit verbundene Beschränkungen regeln.
- **Normen für die Umsetzung des gemeinsamen Rahmens, auch in Bezug auf die Überwachung der Einhaltung und die Gewährleistung von Folgemaßnahmen bei Verstößen:** Normen für das Verhalten der Mitglieder sind von wesentlicher Bedeutung, reichen aber allein nicht aus: Sie müssen durch konkrete und effiziente Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen sowie durch Mechanismen zur Stärkung einer gemeinsamen Ethik- und Integritätskultur ergänzt werden, insbesondere durch Information und Sensibilisierung. Gemeinsame Normen können sich auf die internen Beratungsfunktionen beziehen, die die zuständigen Behörden bei der Beurteilung einer bestimmten Angelegenheit unterstützen, oder auf die Mitglieder selbst, insbesondere auf die Zusammensetzung der internen Ethikgremien und ihre Aufgaben. Sie betreffen auch die Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und zur Gewährleistung von Folgemaßnahmen bei Verstößen. Normen können sich auch auf Mechanismen beziehen, mit denen der Verdacht auf einen Verstoß eines Mitglieds gegen interne Vorschriften in einem von den Normen abgedeckten Bereich dem OLAF und dem betreffenden Organ gemeldet werden kann, einschließlich Folgemaßnahmen zu der Meldung und dem Schutz der Hinweisgeber vor Repressalien.
- **Normen für die Veröffentlichung der unter den vorstehenden Punkten gesammelten Informationen.** Transparenz ist ein Kernelement einer demokratischen Union, die das Vertrauen und die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger genießt. Das Gremium sollte Transparenzstandards in den oben genannten Bereichen unter uneingeschränkter Einhaltung der EU-Datenschutzvorschriften⁹ entwickeln, z. B. in Bezug auf die

⁹ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und

Offenlegung individueller Interessen, durch spezifische Erklärungen, um Zweifel an der Unabhängigkeit der Mitglieder und der Organe, denen sie angehören, zu vermeiden. Transparenz bedeutet auch, dass alle von dem Gremium entwickelten Normen und alle in den einzelnen Organen geltenden Vorschriften in allen von den Normen abgedeckten Bereichen veröffentlicht werden, insbesondere über die Website des Gremiums.

3.4. Das Gremium in der interinstitutionellen Architektur

Die politischen Leitlinien der Kommission unterstützen die Schaffung eines „unabhängigen Ethikgremiums, das allen Organen gemeinsam ist“, da alle Organe eine wichtige Rolle bei der Förderung des Vertrauens in die EU spielen. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Vereinbarung zwischen allen Organen auf der Grundlage ihrer institutionellen Autonomie der geeignete administrative Ansatz ist, da sie die Beteiligung aller EU-Organen ermöglicht.

Bei der Einrichtung des Gremiums werden die Autonomie und Unabhängigkeit der einzelnen Organe sowie das institutionelle Gleichgewicht und die unterschiedlichen Bestimmungen der Verträge für die Mitglieder der verschiedenen Organe geachtet. Die Verträge, insbesondere Artikel 13 Absatz 2 EUV, sehen ein System der gegenseitigen Kontrolle auf EU-Ebene vor: Ein solches Gleichgewicht kann nicht durch eine Vereinbarung zwischen den EU-Organen aufgehoben oder geändert werden.

Die Zuständigkeiten des Gremiums berühren nicht das Vorrecht jedes Organs, interne Vorschriften zu erlassen und Beschlüsse in Bezug auf seine Mitglieder zu fassen. Die Anwendung der internen Vorschriften fällt in erster Linie in die Zuständigkeit jedes Organs, das im Rahmen des durch die Verträge geschaffenen Systems des institutionellen Gleichgewichts und seiner gegenseitigen Kontrolle ausgeübt wird.

Die vom Gremium entwickelten Normen werden jedoch einen gemeinsamen Mindeststandard für eine weitere Angleichung der für die Mitglieder aller teilnehmenden Organe geltenden Ethikrahmen bilden, allerdings ohne die Annahme einheitlicher ethischer Regeln vorzuschreiben, die allen gemeinsam sind.

Das Gremium wird weder in die Untersuchungsfunktionen noch in die Befugnisse der nachfolgend genannten Stellen eingreifen oder diese in irgendeiner Weise einschränken:

- des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), das über umfangreiche Befugnisse und Fachkenntnisse bei der Untersuchung schwerwiegender Verstöße gegen die beruflichen Pflichten der Mitglieder verfügt. Alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen sollten das Mandat des OLAF in vollem Umfang anerkennen und unterstützen;
- der Europäischen Staatsanwaltschaft, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union untersuchen kann, auch wenn sie von Mitgliedern der Organe

sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

begangen werden, und die sich auf die in der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vorgesehenen Befugnisse und Maßnahmen stützen kann;

- der nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, die jede Straftat eines Mitglieds untersuchen können und die sich auf die Befugnisse und Maßnahmen der nationalen Strafverfahren stützen können; dazu gehört auch die Verfolgung von Straftaten wie Betrug und Korruption, für die die Kommission am 3. Mai ein Maßnahmenpaket zur Korruptionsbekämpfung vorgelegt hat, wie von Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2022 angekündigt. Dieses Paket umfasst einen Vorschlag zur Aktualisierung und Harmonisierung der EU-Vorschriften über Definitionen der und Sanktionen für Korruptionsdelikte, um ein hohes Niveau der Korruptionsbekämpfung zu gewährleisten, und gilt uneingeschränkt für die Mitglieder aller EU-Organe sowie für Bedienstete der EU;
- des Europäischen Bürgerbeauftragten, der Untersuchungen wegen Verdachts auf Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe einleiten und Zugang zu Informationen und Dokumenten der Organe verlangen kann.

Im Einklang mit den Verträgen werden die teilnehmenden Organe bei der Durchführung dieser Vereinbarung loyal zusammenarbeiten.

4. Schlussfolgerung

Die europäischen Organe müssen sich bei ihren jeweiligen Aufgaben auf das nicht zu beanstandende Verhalten ihrer Mitglieder verlassen. Zwar sind die Diskussionen über die Einrichtung eines interinstitutionellen Ethikgremiums nicht neu, doch gibt es eine neue Dynamik und eine starke Entschlossenheit, dies unter Wahrung der Besonderheiten und der Unabhängigkeit aller verschiedenen EU-Organe zu tun. Die Einrichtung des Gremiums wird den bestehenden Ethikrahmen ergänzen und dazu beitragen, das Vertrauen in die EU-Organe und die Menschen, die ihnen dienen, zu festigen und zu stärken. Die Einrichtung dieses Gremiums ist ein wichtiger Schritt, um sicherzustellen, dass die Organe der Europäischen Union die höchsten Anforderungen an Unabhängigkeit und Integrität erfüllen und anwenden.

Die Kommission schlägt daher eine Vereinbarung zwischen allen in Artikel 13 EUV genannten Organen und beratenden Einrichtungen der EU vor, die dieser Mitteilung beigelegt ist. Im Geiste der loyalen Zusammenarbeit sollten sich die betroffenen Organe bemühen, so bald wie möglich eine Einigung über den beigelegten Textentwurf zu erzielen, und zwar rechtzeitig, damit das interinstitutionelle Ethikgremium vor den nächsten Europawahlen eingesetzt werden kann. Die Europäische Investitionsbank kann auf Antrag ebenfalls Vertragspartei dieser Vereinbarung werden, nachdem sie in Kraft getreten ist. Die Organe, Ämter und Agenturen der Union, die nicht Vertragsparteien sind, können beschließen, alle derzeitigen oder künftigen gemeinsamen Normen, die vom Ethikgremium entwickelt werden, freiwillig auf die Vorschriften anzuwenden, die für Personen gelten, die keine Bediensteten sind und die eine ähnliche Funktion ausüben wie diejenigen, die unter

diese Vereinbarung fallen. In diesem Fall nehmen sie an einem Meinungsaustausch mit den Mitgliedern des Ethikgremiums über ihre jeweiligen internen Vorschriften in Bereichen teil, in denen Normen entwickelt wurden. Der gleiche Meinungsaustausch findet statt, wenn neue Normen entwickelt oder bestehende Normen aktualisiert werden.

Dieser Vorschlag ist Teil des umfassenderen Maßnahmenpakets der Kommission zur Förderung der Integrität und zur Verteidigung des demokratischen Systems der Union.

Wie in der Rede zur Lage der Union 2022 angekündigt, hat die Kommission am 3. Mai ein Maßnahmenpaket zur Korruptionsbekämpfung vorgelegt. Das Paket umfasst einen Vorschlag für eine Richtlinie mit neuen und verschärften Vorschriften zur Kriminalisierung von Korruptionsdelikten und zur EU-weiten Harmonisierung der Strafen sowie einen Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der von der Kommission unterstützt wird, um eine spezielle Sanktionsregelung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einzuführen, um weltweit gegen schwere Korruptionsfälle vorzugehen. Diese neuen Maßnahmen konzentrieren sich stark auf die Prävention und die Schaffung einer Kultur der Integrität, in der Korruption nicht toleriert wird; gleichzeitig stärken sie die bestehenden Durchsetzungsinstrumente wie die Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern aus dem Jahr 2019 und wirken im Einklang mit ihnen.

Eine weitere damit zusammenhängende Initiative, die in der Rede zur Lage der Union 2022 angekündigt wurde, ist das Paket zur Verteidigung der Demokratie.

Diese Initiativen werden zusammen mit dem vorliegenden Vorschlag den institutionellen Rahmen der Union weiter stärken, ein noch höheres Maß an Transparenz und Integrität gewährleisten und damit das Vertrauen der EU-Bürgerinnen und -Bürger in ihr demokratisches System stärken.