



Bewertung des europäischen Mehrwerts

Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union

DE

PE 494.457
EAVA 1/2012

EAVA 
European Added Value

Bewertung des europäischen Mehrwerts

EAVA 1/2012

Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union

Am 26. März 2012 forderte der **Rechtsausschuss** (JURI) eine Bewertung des europäischen Mehrwerts (EAVA) an, um seine Arbeit am legislativen Initiativbericht von Luigi Berlinguer mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahren der Europäischen Union zu unterstützen (2012/2024(INI)).

In dem Bericht fordert JURI die Kommission auf, auf Grundlage von Artikel 298 AEUV einen Vorschlag für eine Verordnung über ein europäisches Gesetz über Verwaltungsverfahren zu unterbreiten, die für alle Organe, Einrichtungen und Agenturen der Gemeinschaft verbindlich ist und für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei ihrem direkten Umgang mit der EU-Verwaltung ein Mindestsicherheitsnetz an Garantien schaffen soll. Die für diese Vorgehensweise sprechenden Argumente werden in dieser Bewertung des europäischen Mehrwerts im Einzelnen dargelegt.

Dieses Dokument wurde vom **Referat Europäischer Mehrwert** der Direktion für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert innerhalb der Generaldirektion Interne Politikbereiche (DG IPOL) des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments erarbeitet.

Diese Bewertung stützt sich auf die Ergebnisse der vom Rechtsausschuss gegründeten Arbeitsgruppe zu Verwaltungsverfahren sowie auf Gutachten, die speziell zum Zwecke dieser Bewertung bei den folgenden Sachverständigen in Auftrag gegeben wurden:

- Dr. Päivi Leino Sandberg
- Professor Jacques Ziller
- Blomeyer & Sanz

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR, IT

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Um das Referat Europäischer Mehrwert zu kontaktieren, richten Sie bitte eine E-Mail an: eava-secretariat@ep.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung zu nicht-kommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Manuskript fertiggestellt am 6. November 2012. Brüssel © Europäische Union, 2012.

ISBN: 978-92-823-4096-7

DOI: 10.2861/34639

CAT: BA-30-12-890-DE-C

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1. Der Kontext der Maßnahme: Handlungsbedarf auf EU-Ebene.....	5
1.1 Die Rechtsgrundlage	5
1.2 Derzeitiger Ordnungsrahmen: Zersplitterung und Lücken.....	6
1.3 Die Notwendigkeit einer Verordnung für eine gute Verwaltung	7
2. Merkmale einer neuen Verordnung.....	9
2.1 Deutlichere Grundsätze einer guten Verwaltung.....	9
2.2 Besser definierte Normen	13
2.3 Ein einzelnes, bindendes und allgemeines Gesetz zur Festlegung von Mindestanforderungen	16
3. Mehrwert der neuen Verordnung.....	18
3.1 Klarere Rechte und mehr Rechtssicherheit	18
3.2 Die Bürgerinnen und Bürger und die EU-Verwaltung	19
3.3 Eine effizientere EU-Verwaltung.....	22
3.4 Stärkung der Legitimität der Union.....	28
Empfehlung.....	28
Legislativen Initiativbericht von Luigi Berlinguer	29

Zusammenfassung

Gemäß Artikel 298 AEUV und der Charta der Grundrechte haben alle Bürgerinnen und Bürger das Recht auf eine gute Verwaltung. Allerdings sind die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zersplittert, lückenhaft und uneinheitlich. Ausführliche Bestimmungen, die zur Durchsetzung dieses Rechts notwendig sind, fehlen.

In seinem Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zum Gesetz über Verwaltungsverfahren der Europäischen Union (Berichtersteller: Luigi Berlinguer) fordert das Parlament die Kommission auf, einen Vorschlag für eine Verordnung über ein europäisches Verwaltungsverfahren zu unterbreiten, die für alle für alle Organe, Einrichtungen und Agenturen der Gemeinschaft verbindlich ist und für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei ihrem direkten Umgang mit der EU-Verwaltung ein Mindestsicherheitsnetz an Garantien schaffen soll. Die Verfasser dieser Bewertung sind der Ansicht, dass ein derartiges allgemeines Verwaltungsverfahren beträchtlichen Mehrwert schaffen könnte und zudem

- die wichtigsten **Grundsätze** und **Verfahrensnormen** näher erläutern würde;
- für klarere Rechte sorgen sowie mehr **Rechtssicherheit** für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bieten würde, die bei ihrem Umgang mit allen EU-Organen aus einheitlichen, vor Gericht durchsetzbaren Verfahrensgarantien Nutzen ziehen könnten;
- zu einer **effizienteren** EU-Verwaltung beitragen und **Kosteneinsparungen** beitragen würde, da durch ordnungsgemäße Verwaltungsstandards Zeit und Kosten gespart und Belastungen abgebaut werden können;
- **Vertrauen** stärken und die Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der EU-Verwaltung durch eine Erhöhung der Transparenz und Zugänglichkeit verbessern und somit auch die **Legitimität** der EU stärken würde.

Artikel 298 AEUV bietet eine geeignete Rechtsgrundlage für die Verabschiedung umfassender Regeln für eine gute Verwaltung.

1. Der Kontext der Maßnahme: Handlungsbedarf auf EU-Ebene

1.1 Die Rechtsgrundlage

Die genaue Bedeutung „einer guten Verwaltung“ auf EU-Ebene wurde trotz ihrer Bedeutung bis auf einige Ausnahmen nie näher definiert. Viele Probleme werden entweder gar nicht behandelt oder lediglich auf derart allgemeiner Ebene, sodass die Bestimmungen nur einen begrenzten Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger haben. Mehrdeutige Normen verursachen Probleme und wirken sich so auf die Beziehung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der EU-Verwaltung aus. Der Vertrag von Lissabon sowie der hohe Stellenwert, der den Grundrechten und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in dem neuen Vertragsrahmen zukommt, verleihen diesen Erwägungen besondere Bedeutung.

Eine gute Verwaltung ist in der EU-Grundrechtecharta (GRCh) als Bürgerrecht verankert, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die gleiche Rechtsgültigkeit hat wie die Verträge. Gemäß Artikel 41 Absatz 1 GRCh hat *„[J]ede Person [...] ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.“*

Im Rahmen des Vertrags von Lissabon wurde mit Artikel 298 AEUV eine neue Rechtsgrundlage eingeführt, die Folgendes vorsieht:

- 1. Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.*
- 2. Die Bestimmungen zu diesem Zweck werden unter Beachtung des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 336 vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen erlassen.*

Die Eignung dieser Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsvorschriften in Bezug auf allgemeine verwaltungstechnische Grundsätze und Regeln steht außer Frage. Eine dahingehende Deutung des Wortlauts von Artikel 298, dass hier auf die Verwaltung innerhalb der Organe Bezug genommen wird, anstelle einer Regelung des Verhältnisses zwischen den Organen und der Öffentlichkeit, wird zurückgewiesen: Der Vertrag enthält bereits andere mögliche Rechtsgrundlagen für die Verabschiedung von eigenen Verfahrensordnungen durch die Organe. Das Beamtenstatut, das die Beziehung zwischen den Organen und ihren

Bediensteten regelt, ist ausdrücklich nicht Teil des Geltungsbereichs von Artikel 298 AEUV. Darüber hinaus wird in den von der Regierungskonferenz verabschiedeten Erläuterungen bezüglich Artikel 41 GRCh ausdrücklich die Rechtsgrundlage in Artikel 298 AEUV „für die Annahme gesetzlicher Bestimmungen im Interesse einer offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung“ erwähnt und somit eine deutliche Verbindung zwischen diesen beiden Bestimmungen hergestellt.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Titels über die demokratischen Grundsätze, von denen das Handeln der Union getragen ist, die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger auf einer allgemeineren Ebene nochmals in den Vordergrund gerückt. Insbesondere Artikel 9 und 10 EUV unterstreichen das Recht der Bürgerinnen und Bürger, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Da diese Grundsätze gemäß Definition auf „alle Bereiche des Handelns der Union“ Anwendung finden und beispielsweise nicht auf die legislative Arbeit der Union beschränkt sind, werden durch diese auch hohe Anforderungen an die EU-Verwaltung gestellt.

Artikel 298 AEUV lässt die nationale Verfahrenautonomie in Bezug auf Handlungsarten oder Verfahrenserfordernisse unberührt. Der Schwerpunkt der zukünftigen Verordnung wird auf den Organen, Einrichtungen und Agenturen der EU liegen. Daher ist im Hinblick auf die Subsidiarität in dieser Sache nicht mit Problemen zu rechnen: Die Qualität und der reibungslose Ablauf der Verwaltungstätigkeiten in den EU-Organen können nur auf EU-Ebene geregelt werden.

1.2 Derzeitiger Ordnungsrahmen: Zersplitterung und Lücken

Heute enthalten viele unterschiedliche Quellen Informationen zu Verwaltungsverfahren: Die Verträge beispielsweise sehen bereits eine Reihe anderer Bestimmungen allgemeiner verwaltungsrechtlicher Natur vor, was gleichermaßen auf abgeleitete Rechtsvorschriften in einigen Politikbereichen wie Wettbewerb und staatliche Beihilfen zutrifft. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union bietet auch einige Anhaltspunkte. Darüber hinaus existieren nicht bindende Rechtsakte (Soft Laws) in Form von Verhaltenskodizes und moralischen Grundsätzen, insbesondere der „Europäische Kodex für eine gute Verwaltungspraxis“ des Europäischen Bürgerbeauftragten, der vom Europäischen Parlament befürwortet wird, sowie der „Kodex für eine gute Verwaltungspraxis“ der Kommission.

Die Europäische Kommission hat den Einwand vorgebracht, dass die EU bereits über ausreichend verwaltungsrechtliche Bestimmungen verfüge. In einer Antwort auf eine schriftliche Anfrage des Europäischen Parlaments erklärte Präsident Barroso Folgendes:

Artikel 298 AEUV schafft die Rechtsgrundlage für eine Verordnung, die, falls notwendig, alle Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen abdeckt. Bevor ein neues Gesetz in Betracht gezogen wird, will die Kommission die bestehenden Instrumente und die Rechtsprechung auf EU-Ebene sowie die Praktiken in den Mitgliedstaaten untersuchen, um festzustellen, ob weitere Schritte nötig sind. Die Kommission verfügt über keinen bestimmten Zeitplan für die Übermittlung eines Vorschlags. Sie ist der Ansicht, dass Artikel 298 eine Möglichkeit darstellt, keine Verpflichtung. Die Kommission erinnert daran, dass die Organe der EU durch Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union daran gebunden sind.¹

Erst vor Kurzem wurde dieser Ansatz von Maroš Šefčovič, dem Vize-Präsidenten der Kommission und Kommissar für interinstitutionelle Beziehungen und Verwaltung, in einer Aussprache mit dem Rechtsausschuss bestätigt².

Trotzdem ist die derzeitige Situation alles andere als zufriedenstellend. Der größte Makel der derzeitigen Verordnung ist die starke Zersplitterung derselben sowie die größtenteils sektorspezifische Ausrichtung. Nur sehr wenige EU-Verordnungen schließen Grundsätze, Rechte und Verfahrensvorschriften ein, die Relevanz für alle EU-Politikbereiche und alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU haben. Themen- oder sektorspezifische Bestimmungen und Praktiken in Bezug auf Verwaltungsverfahren unterscheiden sich von Fall zu Fall. Nicht alle Unterschiede sind die unvermeidliche Konsequenz objektiver Unterschiede von Sektor zu Sektor. In einigen Sektoren herrscht ein offensichtlicher Mangel an Verordnungen und feststehenden Praktiken, die die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und anderen juristischen Personen sicherstellen.

1.3 Die Notwendigkeit einer Verordnung für eine gute Verwaltung

Alle Kernelemente der Grundrechte müssen gesetzlich festgeschrieben sein und effizienten Rechtsmitteln unterliegen, um Schutzdefizite zu vermeiden. Das

¹ Parlamentarische Anfrage von Anneli Jäätteenmäki, 17. Januar 2012, E-011125/2011.

² Rechtsausschuss, 30. Mai 2012, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/de/committees/search?committee=JURI>

Bestehen derartiger Regeln ist oft eine Voraussetzung für deren Anwendung durch den Europäischen Gerichtshof in der Praxis.

In verschiedenen anderen Bereichen wurden die Bestimmungen der Charta, die in der Zuständigkeit der Union liegen, im Rahmen detaillierter Regelungen vollzogen. Dies ist beispielsweise der Fall für Artikel 42 GRCh über das Recht auf Zugang zu Dokumenten; Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 regelt die Ausübung dieses Rechts sowie das anzuwendende Verfahren in allen Einzelheiten. Auch Artikel 8 GRCh über den Schutz personenbezogener Daten dient hier als Beispiel, dessen Anwendung im Rahmen von Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Richtlinie 95/46/EG geregelt ist. Das Recht auf eine gute Verwaltung sollte gleichermaßen geregelt werden.

Der aktuelle Stand der Regelung der Verwaltungsverfahren wirft grundlegende Fragen im Hinblick auf die Beziehung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der EU-Verwaltung auf; die neuen Öffnungen in den Verträgen bestätigen diese Notwendigkeit und bilden die Grundlage für die Annahme abgeleiteter Rechtsvorschriften. Eine Verordnung ist notwendig, um die zentralen Grundsätze und Verfahrenserfordernisse bezüglich der Ausübung des Rechts auf eine gute Verwaltung gemäß Artikel 41 GRCh zu verdeutlichen und durchzusetzen.

Die Textkästen in den nachfolgenden Abschnitten beinhalten Beispiele von Problemen, die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen hinsichtlich des Rechts auf eine gute Verwaltung erfahren haben.

2. Merkmale einer neuen Verordnung

2.1 Deutlichere Grundsätze einer guten Verwaltung

Artikel 41 der Grundrechtecharta enthält die Bestandteile des Rechts auf eine gute Verwaltung, die allerdings sehr allgemein gefasst sind. Ein allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht würde viele Elemente dieses Rechts in Bezug auf die allgemeinen Grundsätze verdeutlichen.

Unparteilichkeit und der Grundsatz der Fairness sind zwei auf der Charta basierende Anforderungen an eine gute Verwaltung. Bislang unterlagen einige, jedoch nicht alle Bestandteile dieser Grundsätze der Rechtsprechung. Im Hinblick auf Unparteilichkeit und basierend auf dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung existiert in der Rechtsprechung der allgemeine Grundsatz der ordnungsgemäßen Abwicklung von Angelegenheiten sowie die Pflicht zur sorgfältigen Untersuchung dieser Angelegenheiten. Allerdings ist dieser Grundsatz eher allgemein gehalten und könnte durch detailliertere Bestimmungen verbessert werden. Im Hinblick auf die Fairness umfasst der Grundsatz das Prinzip der Unparteilichkeit und eine Reihe anderer Elemente wie den Grundsatz der **Rechtmäßigkeit**, **Nichtdiskriminierung** und der **Gleichbehandlung** sowie den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**. Sowohl der Grundsatz der Unparteilichkeit als auch andere Bestandteile des Grundsatzes der Fairness benötigen detaillierte Leitlinien durch die gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen der zukünftigen Verordnung nach Artikel-298.

Untätigkeit der Kommission in Bezug auf Inhalierhilfen für Asthmatiker

Der Fall betrifft einen deutschen Erfinder, der eine Inhalierhilfe für Asthmatiker hergestellt hatte, welche die Leben von Millionen Patienten verbessern und Milliardenbeträge sparen sollte, jedoch aufgrund der 13-jährigen Untätigkeit der Kommission das Produkt nicht verkaufen konnte.

Die Inhalierhilfe wurde mit allen notwendigen Zertifizierungen (einschließlich der CE-Kennzeichnung) als Medizinprodukt auf den deutschen Markt gebracht. 1997 behauptete die Regierung von Oberbayern, das Produkt sei möglicherweise unsicher und drängte ein weiteres deutsches Bundesland dazu, einen Bescheid zum Vertriebsverbot gegen das Unternehmen, das begonnen hatte, die Inhalierhilfe zu vertreiben, zu erlassen. Die deutschen Behörden setzten ebenfalls die Europäische Kommission über das

Vertriebsverbot in Kenntnis, wie von der anzuwendenden Richtlinie 93/42/EWG des Rates über Medizinprodukte vorgeschrieben. Anstatt jedoch zu prüfen, ob das Produkt gefährlich war und entsprechende Verfahren zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen einzuleiten, hat die Europäische Kommission keine Entscheidung getroffen, was bedeutet, dass das Vertriebsunternehmen niemals die Möglichkeit bekam, gegen eine Entscheidung in Berufung zu gehen.

2005 wurde die Inhalierhilfe unter einem neuen Namen vertrieben und ein weiteres Vertriebsverbot wurde verhängt. Über diese Entscheidung wurde die Europäische Kommission jedoch nicht in Kenntnis gesetzt. Der Hersteller wandte sich an die Kommission mit dem Ziel, einen Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland anzustoßen. Die Kommission blieb allerdings erneut untätig und vertrat die Auffassung, dass keine Notwendigkeit für die Durchführung einer Produktsicherheitsprüfung bestehe.

Die Untätigkeit der Kommission führte zu bedeutenden Konsequenzen. Dem Hersteller blieb es über 13 Jahre lang verwehrt, sein Produkt legal zu vertreiben, ohne jegliche Möglichkeit zur Vertretung vor Gericht, was folglich zu beträchtlichem Gewinnverlust führte. Ferner können Asthmatiker mit der Inhalierhilfe 25 bis 35 Prozent an Kosten sparen. Bei rund 34 Millionen Asthmatikern in der EU hätten die Versicherungsunternehmen und die nationale Gesundheitsbehörde allein bei Asthmatikern 50 Milliarden EUR einsparen können, wäre die Inhalierhilfe seit 1997 angewendet worden.

Das Europäische Parlament nahm sich des Falles an und forderte die Kommission auf, auf die legitimen Bedenken des Herstellers zu reagieren und ihm die Möglichkeit zu bieten, seine Rechte einzufordern.

P7_TA(2011)0017, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2011 zur Petition 0473/2008, eingereicht von Christoph Klein, deutscher Staatsangehöriger, zur Nichtweiterverfolgung eines Schutzklauselverfahrens durch die Kommission und die sich daraus ergebenden schädlichen Auswirkungen auf das betroffene Unternehmen.

Die Notwendigkeit, innerhalb einer angemessenen Frist zu handeln: - Die Gerichte hatten wiederholt die Gelegenheit, sich dieser Frage anzunehmen, da die EU-Verwaltung bei der Einhaltung dieses Grundsatzes auch weiterhin auf Schwierigkeiten stößt. Zwar gab es einige Anerkennung dieses Grundsatzes in der Rechtsprechung, allerdings ist diese nicht stark genug, um unverhältnismäßige Verzögerungen zu bekämpfen oder die Praxis der „stillschweigenden Entscheidungen“ zu beseitigen. Die Festlegung genauer Fristen geschieht derzeit im Rahmen des abgeleiteten Rechts, und die Bewertung der Angemessenheit dieser Fristen obliegt dem Gesetzgeber.

Neben den oben genannten Kerngrundsätzen hat gemäß Artikel 41 Absatz 2 GRCh **jede Person das Recht, „gehört zu werden**, bevor ihre gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“. In der Rechtsprechung wird das Recht, gehört zu werden, oftmals mit den Rechten der Verteidigung verbunden. Es ist allgemein anerkannt, aber, wie die Bestimmung in der Charta

selbst, auf Fälle beschränkt, in denen die angestrebte Maßnahme nachteilige Auswirkungen hätte; allerdings ist nicht immer eindeutig zu beantworten, ob eine angestrebte Maßnahme positive oder negative Konsequenzen hätte; zudem kann eine Maßnahme unterschiedliche Auswirkungen für verschiedene Menschen haben. Die neue Verordnung sollte deshalb das Recht, gehört zu werden, bestätigen und verdeutlichen, dass dieses Recht auf Fälle zutrifft, in denen eine Verwaltungsentscheidung direkte Auswirkungen auf die Rechte einer Person hätte.

Unfaire Erfassung eines Unternehmens im Frühwarnsystem

Der Fall betrifft ein Unternehmen, welches in eine Reihe an von der Kommission finanzierten Projekten involviert ist. Im Rahmen einer Handelsstreitigkeit setzte ein Unterauftragnehmer in einem Gericht in Luxemburg eine Forderung zur Rückzahlung von Schulden in Höhe von 50 000 EUR durch. Als die Kommission davon in Kenntnis gesetzt wurde, beschloss sie, ohne vorherige Anhörung des Beschwerdeführers, die Summe von 50 000 EUR von den fälligen Zahlungen an den Beschwerdeführer abzuziehen und einzubehalten.

Des Weiteren, und erneut ohne den Beschwerdeführer darüber in Kenntnis zu setzen, sodass er später informell von einem Mitarbeiter der Kommission davon erfuhr, nahm die Kommission das Unternehmen in ihre Datenbank mit Frühwarnfunktion („Early Warning System – EWS“) auf. Das EWS alarmiert die Kommission in Fällen, in denen ein Begünstigter (schwerwiegende) Verfahrensfehler oder gar Betrug begangen hat. Über die Aufnahme eines Unternehmens in das EWS werden alle Dienststellen der Kommission in Kenntnis gesetzt.

Als Ergebnis dessen, und obwohl die Kommission entschieden hatte, die Summe von 50 000 EUR einzubehalten, wurde die Sperrung der Zahlungen fast zu einem Dauerzustand. Das Unternehmen tauschte diverse Briefe mit der Kommission bezüglich der Sache aus, blieb jedoch noch fast ein Jahr lang im EWS gelistet. Das Unternehmen erlitt ernsthafte Schäden in Bezug auf Schließung von Neuverträgen, beträchtliche Zahlungsverzögerungen, Verwaltungskosten und irreparable Schädigung seines Rufes.

Wie der Bürgerbeauftragte richtig hervorgehoben hat, illustriert dieser Fall die Bedeutung eines fairen Gleichgewichts zwischen dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und der Wahrung der Verteidigungsrechte der beteiligten Parteien. Während die Kommission hinsichtlich der Einbehaltung der Summe von 50 000 EUR rechtskonform gehandelt hat, war die Weiterführung des Unternehmens im EWS unfair und stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar.

Beschwerde 2468/2004/OV (vertraulich) gegen die Europäische Kommission

Das Recht auf Zugang zu den die eigene Person betreffenden Akten: der Gerichtshof ist im Allgemeinen zögerlich, die Bestimmungen zum öffentlichen Zugang anzuwenden, um Mängel in anderen Zugangsregelungen auszugleichen. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass die Sache des Zugangs für

interessierte Parteien zu einem Dokument nicht im Rahmen der Bestimmungen für den öffentlichen Zugang entschieden werden soll. Ein allgemeines Verwaltungsverfahren sollte Bestimmungen zu den zentralen Grundsätzen und anzuwendenden Mindeststandards dieses Rechts enthalten.

Die **Verpflichtung, eine Entscheidung zu begründen**, ist ein allgemein anerkannter Grundsatz, auch wenn eine Verletzung dieser Verpflichtung in der Praxis oft gegenüber den Gerichten geltend gemacht wird. Für die Einzelperson ist dies die einzige Garantie dafür, dass das Gericht alle relevanten Fakten und zutreffenden Bestimmungen bei der Untersuchung des Falls und der Entscheidung berücksichtigt hat. Auch besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der ordnungsgemäßen Begründung einer Entscheidung und dem Vertrauen, das Einzelpersonen in die Verwaltung und darin setzen, dass diese im Allgemeinen richtig handelt; durch ordnungsgemäße Begründungen als solche können somit unnötige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden. Die Begründung stellt ein zentrales Element einer guten Verwaltung dar, und die neue Verordnung sollte detaillierte Bestimmungen in dieser Hinsicht enthalten.

Im Hinblick auf **das Recht, Schäden durch die Union ersetzt zu bekommen**, ist im Rahmen der außervertraglichen Haftung gemäß Artikel 340 AEUV vorgesehen, dass die „Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, [ersetzt]“. Die Haftungsbestimmung ist zwar in Artikel 41 Absatz 3 GRCh enthalten, allerdings ist die Sache in der Praxis an anderer Stelle geregelt. Darüber hinaus existiert hierzu eine große Zahl von Entscheidungen aus der Rechtsprechung. Somit muss die Sache der Haftung nicht zwangsläufig im zukünftigen Artikel 298 enthalten sein.

Dasselbe gilt für das Recht gemäß Artikel 41 Absatz 4 GRCh, **mit den Organen in einer der Sprachen der Verträge zu kommunizieren**. Gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d AEUV haben Bürgerinnen und Bürger das Recht, „sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.“ Der Kodex für gute Verwaltungspraxis von 2001 enthält eine ähnliche Bestimmung, allerdings wurde diese auf „jede Einzelperson“ ausgedehnt. Es ist von besonderer praktischer und symbolischer Bedeutung, dass die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, mit den Organen in ihrer eigenen Sprache zu kommunizieren. Es wäre allerdings unmöglich, jedes einzelne Dokument in allen offiziellen Sprachen zur Verfügung zu stellen. Die sprachlichen Vereinbarungen der Organe würden zwar nicht vorrangig in den Geltungsbereich einer Verordnung im Sinne von Artikel 298 fallen, allerdings sollte im Rahmen einer

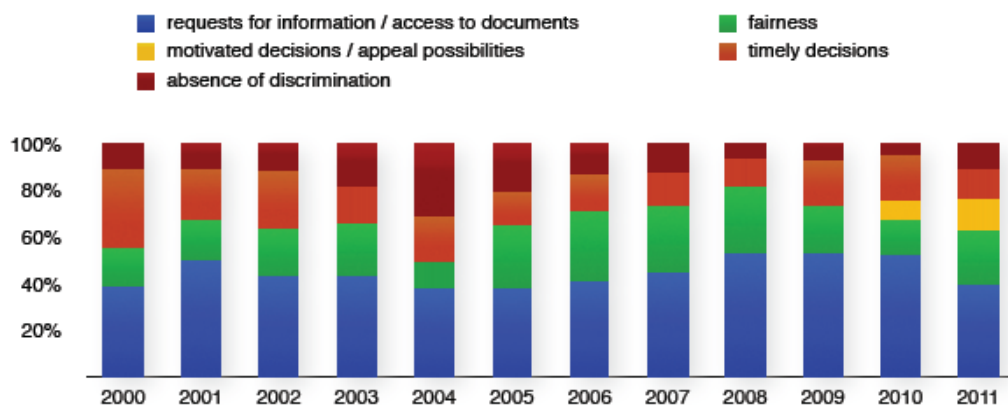
entsprechenden Gesetzgebung sichergestellt sein, dass die Verwaltung effizient funktioniert und gleichzeitig die zur Einhaltung der Anforderungen nötigen Mittel verteilt werden. Die Entscheidung, welche Sprache im Umgang mit der Öffentlichkeit verwendet wird, sollte im Einzelfall nicht bei einzelnen Beamten liegen.

2.2 Besser definierte Normen

Neben der Erläuterung der allgemeinen Grundsätze sollte die neue Verordnung über ein Verwaltungsverfahrenrecht eine Reihe grundlegender Verfahrensregeln und -normen festschreiben, die für die Verwaltung der Union bei der Bearbeitung von Einzelfällen verbindlich sind.

Die folgende Grafik veranschaulicht die Statistiken des Bürgerbeauftragten zu vermuteten Verwaltungsmisständen.

Ombudsman statistics on alleged maladministration (number of cases in selected areas of administrative law)³³



Europäischer Bürgerbeauftragter, Jahresberichte für 2010, 2011.

Eine Analyse der Beschwerden an den Bürgerbeauftragten zeigt eine Reihe von Bereichen, in denen es in Bezug auf die Schaffung von konkreten Verfahrensnormen noch Verbesserungsspielraum gibt. So sind beispielsweise die Angabe von Fristen für die Bearbeitung einer Sache und die Einhaltung dieser Frist in der Praxis ein allgemeines Problem: Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung und Verzögerungen bei der Beantwortung treten häufig auf, genauso wie verspätete Registrierungen und verspätete Antworten auf Anfragen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger stellen das Warten auf eine Entscheidung und gegebenenfalls die Tatsache, dass kein Zeitpunkt für die Entscheidungsfindung bekannt ist, ein schwerwiegendes Problem dar, und das nicht nur, wenn es um Geldangelegenheiten geht.

Ein beträchtlicher Teil der vermuteten Verwaltungsmisstände betrifft allerdings Bereiche, die von der Schaffung deutlicherer, verbindlicherer Bestimmungen im Rahmen einer neuen Verordnung im Sinne von Artikel 298 profitieren könnten.

Ein solcher Bereich umfasst beispielsweise Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV. Es fehlen zudem Verfahrensgarantien, und viele Beschwerden resultieren aus diesen Verfahren. Die vom Bürgerbeauftragten erfassten hauptsächlichen Mängel betreffen die mangelhafte Registrierung von Beschwerden. Andere Beschwerden betreffen u. a. angebliche Versäumnisse, Beschwerdeführer vor der Abweisung einer Beschwerde anzuhören, ohne Wahrung der Verteidigungsrechte, sowie beträchtliche Verzögerungen in der Kommunikation mit Beschwerdeführern. Im April 2012 gab die Kommission eine neue Mitteilung heraus³ und versuchte sowohl auf die Kritik des Europäischen Bürgerbeauftragten, als auch auf Themen, die in den Diskussionen des Rechtsausschusses angesprochen wurden, zu antworten. In der Mitteilung werden viele der Themen angesprochen, auf die der Bürgerbeauftragte in vergangenen Jahren hingewiesen hat, allerdings ohne eine Änderung der Rechtsform, die nur über beschränkte Fähigkeiten verfügt, klare qualitative Änderungen einzuführen. Während die Zuerkennung eines formalen Status an Beschwerdeführer in einem Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV außerhalb des Geltungsbereichs und der Zielsetzungen einer Gesetzesinitiative zur guten Verwaltung gemäß Artikel 298 AEUV liegt, würde diese aufgrund ihrer allgemeinen Gültigkeit bestimmte verfahrensrechtliche Sicherungsregelungen, wie etwa die Registrierung von Beschwerden, Fristen, das Recht, gehört zu werden, die Verpflichtung zur Begründung sowie die Verpflichtung zur Benachrichtigung von Beschwerdeführern in bestimmten Phasen des Verfahrens einführen.

Die Vergabe von Ausschreibungen und Beihilfen ist ein weiterer entscheidender Bereich⁴, in dem Bürgerinnen und Bürger direkten Kontakt zur Kommission und einigen Agenturen haben. In Bezug auf Beihilfen gibt es Bedenken hinsichtlich der Förderfähigkeit von Kosten und des Umgangs mit Forschungsanträgen, übermäßiger Bürokratie und unverhältnismäßigen Verpflichtungen für Empfänger. Viele Beschwerden in diesem Bereich beziehen sich auch auf den Grundsatz der Fairness bei Rückforderungen von Beihilfen oder Anträgen auf Kostenerstattung. Betroffen sind einzelne Wissenschaftler,

³ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aktualisierung der Mitteilung über die Beziehungen zu Beschwerdeführern in Fällen der Anwendung von Unionsrecht. Brüssel, den 2.4.2012 COM(2012) 154 final.

⁴ Von einem finanziellen Standpunkt betrachtet betragen die Finanzprogramme der EU in den Jahren 2007-2013 insgesamt 975 Milliarden EUR. Siehe z. B. „Neue Fonds, bessere Regeln. Übersicht über die neuen Finanzregeln und Fördermittelmöglichkeiten für den Zeitraum 2007-2013. Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2008

Forschungsgemeinschaften, Gesellschaften und NRO, viele davon mit begrenzten Mitteln und starker Abhängigkeit von den Fördermitteln. Aus Perspektive dieser Beteiligten sind Fragen, die Auswirkungen auf die Förderfähigkeit von Kosten und die Fairness bei der Umsetzung haben, von sehr großer Bedeutung. Übermäßige bürokratische Hürden wirken sich negativ auf die Attraktivität von Unionsfördermitteln aus, was wiederum negative Auswirkungen auf die Qualität der EU-geförderten Projekte hat.

Viele Beschwerden betreffen zudem offensichtliche Fehler, die den Organen unterliefen, sowie inkonsistente, fehlerhafte oder irreführende Informationen, die von den Organen verbreitet wurden. Die neuen Regeln sollten daher vorsehen, dass die Organe über Möglichkeiten zur Überprüfung und Korrektur eigener Entscheidungen verfügen, die sowohl im Zusammenhang mit Flüchtigkeitsfehlern als auch aus anderen Gründen in besonderen Fällen angefochten werden.

**Angemessene Frist für das Treffen von Entscheidungen,
Korrektur der eigenen Entscheidungen durch die Organe**

Infolge des Vulkanausbruchs in Island im April 2010 musste eine erhebliche Anzahl an Flügen gestrichen werden. Am 4. Mai 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Reihe von Dokumenten auf ihrer Website, um betroffene Fluggäste über ihre Rechte zu informieren.

Am 5. Mai 2010 teilte eine Vereinigung europäischer Fluglinien der Kommission mit, welche Informationen sie in diesem Dokument als unrichtig und irreführend erachtete. Diese E-Mail wurde als dringend gekennzeichnet. In ihrer Antwort vom 12. Mai 2010 vertrat die Kommission die Ansicht, dass die von ihr veröffentlichten Informationen korrekt seien. Am 13. Mai 2010 wiederholte der Beschwerdeführer seine Kritik. Am 18. Mai 2010 stellte die Kommission fest, dass ein Teil des fraglichen Dokuments möglicherweise tatsächlich irreführend sei und das Dokument deshalb überarbeitet werden sollte. Es stellte sich jedoch heraus, dass das fragliche Dokument erst am 11. Juni 2010, also fast einen Monat später, von der Website entfernt wurde.

Dieser Fall zeigt, wie wichtig es für eine gute Verwaltungspraxis der EU-Organe ist, dafür zu sorgen, dass die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen zuverlässig und nicht irreführend sind, und unverzüglich alle Fehler, die eine solche Information enthalten könnte, zu beseitigen.

Beschwerde 1301/2010/GG gegen die Europäische Kommission

Die ausreichende Dokumentation von Vorgängen ist zudem ein zentraler Aspekt einer guten Verwaltung und eine notwendige Voraussetzung für Transparenz.

Eine neue Verordnung über Verwaltungsverfahren muss daher die zentralen Grundsätze und Normen deutlich machen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Recht auf eine gute Verwaltung entsprechend geltend machen können.

2.3 Ein einzelnes, bindendes und allgemeines Gesetz zur Festlegung von Mindestanforderungen

Aus den oben genannten Gründen geht hervor, dass im Rahmen einer neuen Verordnung die elementaren Grundsätze einer guten Verwaltung geachtet und diese weiterentwickelt würden, und zwar durch die Integration von Normen hinsichtlich der Abwicklung bestimmter Angelegenheiten, wie z. B. der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, der Empfangsbestätigung, der Pflicht, innerhalb einer angemessenen Zeit zu reagieren, und der Pflicht, Entscheidungen zu begründen, sowie durch Bestimmungen zur Überprüfung und Korrektur der eigenen Entscheidungen. Solche Bestimmungen wären äußerst hilfreich, da genau in diesem Bereich die größten Missstände und Abweichungen registriert werden. Hierbei handelt es sich zudem um Sachverhalte, die sowohl in den Beschwerden an den Bürgerbeauftragten als auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu finden sind, in deren Rahmen der Gerichtshof den Gesetzgeber deutlich aufgefordert hat, entsprechende Normen einzuführen. Keiner dieser Grundsätze stellt eine völlige Neuheit dar. Tatsächlich könnte der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis als Grundlage für ihre Kodifizierung dienen, um damit eine vollständige Umsetzung zu garantieren.

Diese allgemeinen Grundsätze und Normen sollten den Bürgerinnen und Bürgern – sowohl Privatpersonen als auch juristischen Personen – als Mindestsicherheitsnetz an Garantien bei ihrem Umgang mit der EU-Verwaltung, also den Einrichtungen, Organen, Agenturen und Ämtern der Gemeinschaft, dienen.

Umgang mit Anfragen zu Informationen und dem Zugang zu Dokumenten, die Pflicht, eine Entscheidung zu begründen

Der Fall betrifft den Zugang zu Dokumenten in Bezug auf die CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen. Die Kommission führte 2006 mit den wichtigsten Interessenvertretern Konsultationen über einen Vorschlag, den CO₂-Ausstoß von Personalfahrzeugen zu verringern. In diesem Zusammenhang erhielt der frühere Vize-Präsident der Kommission Verheugen verschiedene Briefe von Autoherstellern, darunter auch drei von der Porsche AG. Im März 2007 bat die im Bereich des Umweltschutzes tätige NRO „Friends of the Earth Europe“ um Zugang zu diesen Briefen. Die Kommission verweigerte den Zugang zunächst, mit der Begründung, dass deren Offenlegung den Schutz der Geschäftsinteressen des Unternehmens untergraben würde.

Nach einer Überprüfung der Dokumente empfahl der Bürgerbeauftragte, Zugang zu den Briefen zu gewähren. Die Kommission bat sechs Mal um Verlängerungen der dreimonatigen Frist, bevor sie schließlich die Empfehlung teilweise annahm: Sie akzeptierte die teilweise Offenlegung der drei Briefe der Porsche AG an den früheren Vizepräsidenten Verheugen. Die Kommission hatte nach wie vor keine überzeugenden Erklärungen abgegeben, um ihre Entscheidung, nur teilweisen Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren, zu begründen.

Der Bürgerbeauftragte war der Ansicht, dass die Kommission keine überzeugenden zusätzlichen Erklärungen zu den einzelnen Fakten des Falles geliefert hatte, um ihre Entscheidung, nur teilweisen Zugang zu den betreffenden Unterlagen zu gewähren, zu rechtfertigen. Er kam daher zu dem Schluss, dass sich die Kommission durch ihre nicht angemessene Begründung der Verweigerung des uneingeschränkten Zugangs zu den drei Schreiben der Porsche AG an den früheren Vizepräsidenten Fehler in ihrer Verwaltungstätigkeit begangen hatte.

In seiner Entschließung vom 25. November 2010 bekräftigte das Europäische Parlament die kritischen Anmerkungen des Bürgerbeauftragten, dass die wenig kooperative Einstellung der Kommission in diesem und ähnlichen Fällen das Vertrauen der Bürger in die Kommission erschüttert.

Dieser Fall zeigt die Bedeutung von klaren und präzisen Normen hinsichtlich der Pflicht, Entscheidungen zu begründen, damit die Bürger ihr Recht auf Zugang zu Dokumenten ordnungsgemäß und vollständig in Anspruch nehmen können.

Beschwerde 676/2008/RT gegen die Europäische Kommission

Das Gesetz sollte auf die direkte Verwaltung der EU begrenzt werden und, als *Lex generalis*, auf alle Tätigkeitsbereiche der EU anwendbar sein. Eine solche Kodifizierung wäre insbesondere dort nötig, wo Privatpersonen und Unternehmen aktuell keine starken Verfahrensrechte genießen, z. B. in den verschiedenen Verfahren für Wettbewerbsrecht und Vertragsverletzung.

Die Schaffung von horizontal anwendbaren Mindestnormen würde kein völlig uniformes Verwaltungsverfahren erfordern, das auf alle EU-Politikbereiche angewendet wird, sondern sicherstellen, dass die zentralen Rechte und entsprechende Verfahrensschritte in allen Tätigkeitsbereichen der Union angemessen berücksichtigt werden. Besondere Rechtsvorschriften (*Lex specialis*), die für bestimmte Politikbereiche gelten, könnten, wenn nötig, nach wie vor angewendet werden, um detailliertere Anleitungen zu geben, während gleichzeitig das durch die Verordnung im Sinne von Artikel 298 vorgeschriebene Mindestmaß eingehalten wird. Die Verordnung nach Artikel 298 ist immer anwendbar, außer eine andere Rechtsvorschrift besagt etwas anderes.

3. Mehrwert der neuen Verordnung

3.1 Klarere Rechte und mehr Rechtssicherheit

Die übermäßig komplizierten Verwaltungsverfahren und Lücken im Schutz des Rechts der Bürger auf eine gute Verwaltung können nicht durch Anrufung des Gerichtshofs gelöst werden. Die betreffende Rechtsprechung ist nur begrenzt nützlich, da der Gerichtshof bisher dem Recht auf eine gute Verwaltung nur zögerlich besondere Bedeutung zukommen ließ und **von den Gesetzgebern forderte, klare Normen zu verabschieden**⁵.

Um dem Wunsch des Europäischen Gerichtshofs zu entsprechen, braucht die EU ein einzelnes, bindendes Dokument, das über den kleinsten gemeinsamen Nenner gemäß Artikel 41 GRCh und die allgemeinen Grundsätze, die in der Rechtsprechung dargelegt sind, hinausgeht und die existierenden Verwaltungspraktiken kodifiziert.

Die Verordnung würde ebenfalls die angemessene Rolle des Gerichtshofs im Hinblick auf Verwaltungsentscheidungen gewährleisten. Es ist nicht Aufgabe eines Gerichts, im Namen der Verwaltung selbst Verwaltungsentscheidungen zu treffen. Stattdessen sollten Gerichte prüfen, ob das Gesetz und die entsprechenden Verfahren beachtet wurden, und ob die Verwaltung ihre Befugnisse innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Rahmens und für den richtigen Zweck eingesetzt hat. Ist dies nicht der Fall, sollte die Sache an das Verwaltungsorgan zur Änderung der Entscheidung zurückgehen. Damit der Gerichtshof dies tun kann, muss eine angemessene Kodifizierung der Verwaltungsverfahren vorhanden sein.

Derzeit ist die präziseste und umfassendste Kodifizierung in den internen Dokumenten der Organe zu finden, insbesondere in ihren Geschäftsordnungen und in Dokumenten in Bezug auf nicht bindende Rechtsakte wie z. B. in Verhaltenskodizes. Hiermit können Bürgerrechte jedoch nicht angemessen sichergestellt werden. Nur mit bindenden, verpflichtenden Instrumenten können durchsetzbare Bürgerrechte geschaffen werden, d. h. Rechte, die als Grundlagen für Forderungen und, im Falle von nachweislicher Nichteinhaltung der Vorschriften, als Quelle für Sanktionen dienen können.

⁵ C-255/90 P *Jean-Louis Burban gegen das Europäische Parlament*, Entscheidungsgrund 20. Siehe auch Fall T-15/91 *Josée Bollendorff gegen das Europäische Parlament*.

Eine bindende Verordnung ist daher für die ordnungsgemäße Durchsetzung des Rechts auf eine gute Verwaltung entscheidend, da nicht bindende Rechtsakte den Gerichtshof immer in eine Lage versetzen, in der er entscheiden muss, welche Bedeutung er der Norm in einer bestimmten Situation beimisst.

Eigentlich hat das Europäische Parlament die Europäische Kommission bereits im September 2001, als es den Kodex des Bürgerbeauftragten durch eine Entschließung angenommen hat, aufgefordert, einen Vorschlag für eine Verordnung, mit ausführlichen Bestimmungen bezüglich des Kodex, vorzulegen.

3.2 Die Bürgerinnen und Bürger und die EU-Verwaltung

Laut einer Eurobarometer Sonder-Umfrage⁶ stellt das Recht auf eine gute Verwaltung durch die Organe der EU für 33 % der europäischen Bürger das wichtigste Bürgerrecht dar. Dieselbe Umfrage weist zudem auf die Unzufriedenheit der Bürger über die mangelnde Transparenz in den Organen der EU hin. Die Bürger würden gern mehr in die Aktivitäten der EU involviert sein, es besteht jedoch immer noch eine große Lücke zwischen ihnen und den Organen, trotz eines gewissen Fortschritts bei den Bemühungen, die Transparenz und Offenheit zu verbessern.

Fragen im Hinblick auf eine gute Verwaltung sind oft Ausgangspunkt für Rechtsstreitigkeiten, da teilweise unklar ist, welche Verwaltungsnormen zu welchem Zeitpunkt anwendbar sind. Unsicherheiten existieren sowohl bei Privatpersonen als auch den Beamten, z. B. hinsichtlich der Verfahrensschritte, die zu unternehmen sind. Entscheidungen, die nicht als fair und gerecht erachtet werden, verursachen Unzufriedenheit und führen schließlich zu Rechtsstreitigkeiten. Eine Verordnung über das Verwaltungsverfahrensgesetz, welche deutlich formulierte Rechte beinhaltet und die Rechtssicherheit fördert, würde die Transparenz der Verwaltung und ihre „Zugänglichkeit“ für die Bürgerinnen und Bürger erhöhen. Damit würde sie auch zur Schließung der Lücke zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung beitragen.

Heutzutage kann das gleichzeitige Bestehen verschiedener Regelungen und Verhaltenskodizes der diversen Organe und Einrichtungen der EU zu Verwirrung und Orientierungsverlust führen, was insbesondere von Bürgerinnen und Bürgern, welche aufgrund ihrer eigenen verschiedenen Aktivitäten mit unterschiedlichen Organen und Einrichtungen zu tun haben, wahrgenommen wird. Die Integration von eindeutigen Grundsätzen und Normen in eine schriftliche Verpflichtung mit allgemeiner Tragweite würde an sich schon einen Fortschritt hinsichtlich Transparenz darstellen: Das Wissen der

⁶ Juli 2011

Behörden und der Bürgerinnen und Bürger über die aktuelle Gesetzgebung würde gefördert werden, was wiederum deren Akzeptanz und Einhaltung auf beiden Seiten begünstigen würde.

Ferner bietet die neue, eindeutige Formulierung der Verordnung eine Reihe an Vorteilen: Sie wird gut strukturiert, präzise und in einer benutzerfreundlichen Sprache formuliert sein. Sie wird in allen Sprachfassungen veröffentlicht, mit dem Vorteil der Beteiligung von Rechts- und Sprachsachverständige an der Übersetzung. Die Beteiligung von MdEP am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bietet die einzigartige Möglichkeit, ihre die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie den benutzerfreundlichen Charakter zu prüfen.

Ein allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht hätte auch positive Auswirkungen auf die vorherrschende institutionelle Kultur und würde folglich dazu beitragen, die Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der EU und ihren Organen zu verbessern.

Abweisende Antwort auf die Bitte eines Bürgers um Information

Einem polnischen Staatsbürger wurde bekannt, dass der Präsident des Europäischen Rates während seines Urlaubs zusammen mit seiner Familie Dienstfahrzeuge zu privaten Zwecken nutzte. Er bat den Europäischen Rat, ihm eine Reihe von Fragen zu beantworten und ihm ein Exemplar der geltenden Vorschriften für die Nutzung von Dienstfahrzeugen für Privatzwecke zu übermitteln. Die Antworten des Europäischen Rates waren abweisend, und die Forderungen des Beschwerdeführers wurden ignoriert. Erst nach Eingreifen des Europäischen Bürgerbeauftragten gab der Rat präzisere Antworten: Eine Kopie der Antwort des Europäischen Rates auf parlamentarische Anfragen, die der Anfrage des Beschwerdeführers sehr ähnelten, wurde dem Beschwerdeführer übermittelt. In dieser Antwort wurden die entsprechenden Vorschriften dargelegt.

Wie der Bürgerbeauftragte zutreffend anmerkte, ist es verwunderlich, dass der Europäische Rat dem Beschwerdeführer nicht dieselbe Antwort gegeben hat, wie dem betreffenden MdEP. Dieses Beispiel zeigt, wie bedeutend Höflichkeit und Dienstleistungsorientiertheit seitens der EU-Organe und ihrer Mitarbeiter für die Bildung und Wahrung von Vertrauen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der europäischen öffentlichen Verwaltung sind. Das Integrieren dieser Anforderungen in ein bindendes allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht würde dazu beitragen, dieses übergeordnete Ziel zu erreichen.

Beschwerde 808/2011/MHZ gegen den Europäischen Rat

Der Sinn einer guten Verwaltung ist es, dafür zu sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich sicher sein können, dass ihre Angelegenheiten ordnungsgemäß bearbeitet werden. In diesem Zusammenhang könnte die Idee von Dienstleistungsorientierung, einem Grundsatz, der in nationalen Systemen oft als Bürgernähe oder Begriff des öffentlichen Dienstes bezeichnet wird, weiterentwickelt werden und eine grundlegende Position im Kontext der neuen Verordnung einnehmen. Der Grundsatz der Dienstleistung ist z. B. in Finnland, Schweden oder Spanien bereits anerkannt. Dieser Grundsatz, der Elemente wie legitime Erwartungen, Konsistenz und Beratung, Höflichkeit und eine Verpflichtung zur Weiterleitung an die zuständige Dienststelle beinhaltet, ist bereits in einigen Instrumenten des nicht zwingenden Rechts enthalten, wie z. B. dem Kodex für gute Verwaltungspraxis von 2001. Mit dem Konzept wird eigentlich das Ziel verfolgt, einen breiteren Rahmen zu schaffen, um sowohl angemessene Dienstleistungen als auch hohe Leistung bei den Verwaltungsaufgaben zu garantieren.

Legitime Erwartungen, Konsistenz und Beratung

Eine französische wissenschaftliche Organisation ohne Erwerbszweck führte in der ehemaligen Sowjetunion erfolgreich drei Projekte im Rahmen des TACIS-Programms durch. Eine externe Prüfung ergab jedoch, dass die Vereinbarung, die die Beschwerdeführerin mit einem Moskauer Unternehmen in Bezug auf die Bezahlung des Personals getroffen hatte, gegen die geltenden Vorschriften verstieß. Die Kommission sprach daraufhin unmittelbar eine Rückzahlungsforderung aus. Die Beschwerdeführerin räumte ihren Fehler ein. Sie begründete dies mit unzureichendem Verständnis rechtlicher Fragen, führte jedoch an, dass sie den projektverantwortlichen Kommissionsbediensteten, der an einer Reihe projektbezogener Veranstaltungen teilgenommen hatte, immer über das Vorgehen auf dem Laufenden gehalten habe.

Der Bürgerbeauftragte schloss den Fall mit der Feststellung ab, dass ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Kommission vorgelegen habe. Er hob hervor, dass angesichts des Stillschweigens, das der Projektverantwortliche im Hinblick auf Maßnahmen im Rahmen der Projektdurchführung gewahrt habe, Organisationen wie die der Beschwerdeführerin zu der Auffassung gelangen können, im Einklang mit den geltenden Vorschriften zu handeln. Ist dies jedoch nicht der Fall und haben die Projektverantwortlichen der Kommission Kenntnis von solchen Maßnahmen, müssten sie Abhilfemaßnahmen ergreifen. Andernfalls sollte es möglich sein, Disziplinarmaßnahmen gegen sie zu verhängen.

Dieser Fall zeigt die Bedeutung klarer Bestimmung zu legitimen Erwartungen, Konsistenz und Beratung hinsichtlich der Ausübung des Rechts auf eine gute Verwaltung.

Beschwerde 3373/2008/(BB)(BU)JF gegen die Europäische Kommission

Der bindende Charakter des Gesetzes würde die Bedeutung der darin verankerten Grundsätze unterstreichen und einem Instrument dieser Art in den Augen der Beamten ein höheres Profil verleihen, und somit die institutionelle Kultur verändern. Die Wahl von nicht zwingendem Recht (Soft Law) wird dem betreffenden Organ überlassen, da in der Praxis letztendlich immer das Organ immer darüber entscheiden wird, ob eine nicht zwingende Norm umgesetzt oder abgelehnt wird. Der bindende Charakter einer Verordnung ist ein Faktor, der im Hinblick auf die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung der EU sowie ihre Beziehung zueinander nicht unterschätzt werden sollte.

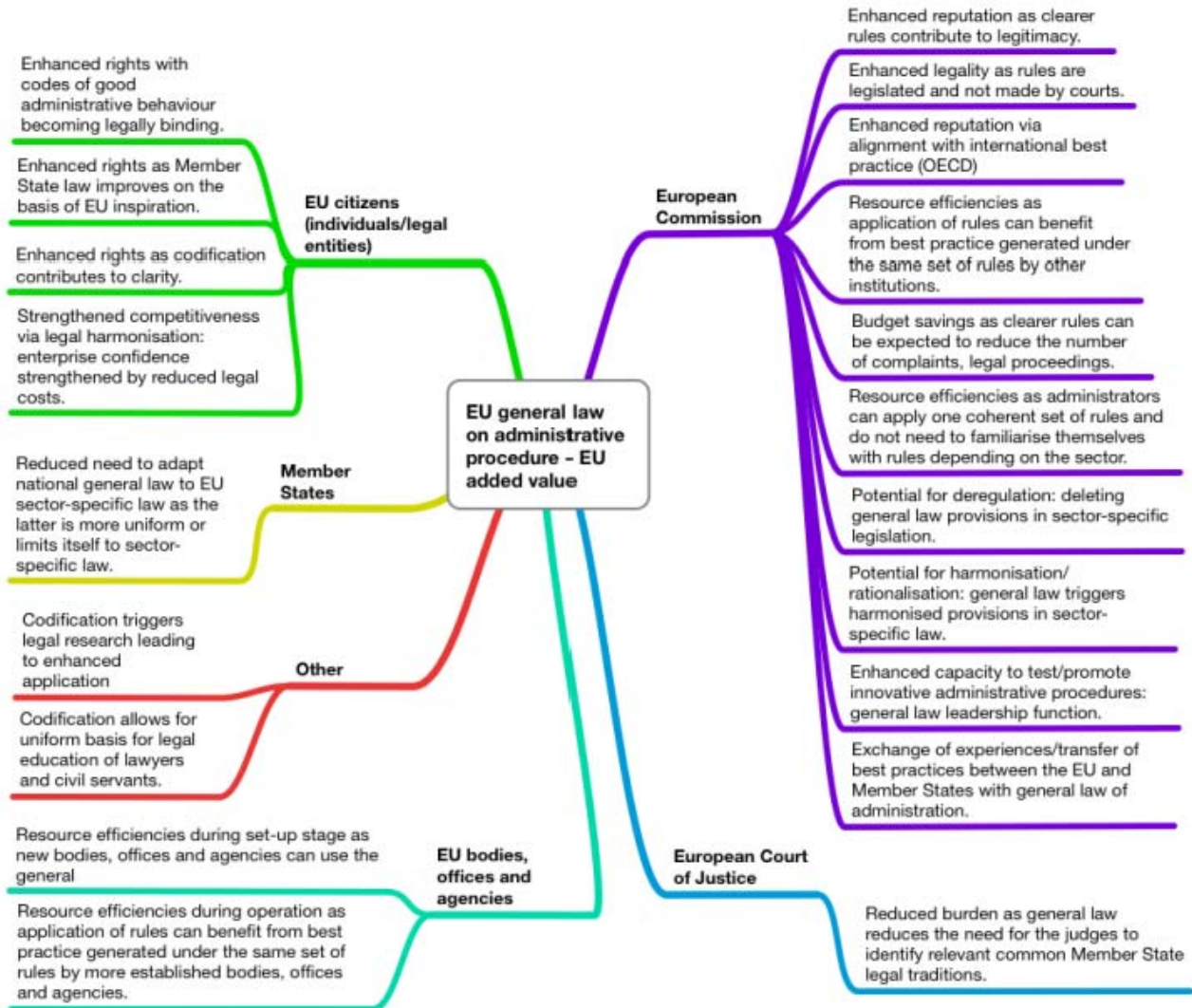
Die mit Verordnung Nr. 1049/2001 gemachten Erfahrungen könnten aufzeigen, wie die Annahme von rechtlich bindenden Regelungen in der Tat eine effektive Art darstellt, die alltägliche institutionelle Praxis zu beeinflussen: Verglichen mit dem Zeitraum vor der Annahme der Verordnung wird nun eine größere Anzahl an Dokumenten durch die Organe entweder automatisch oder auf Anfragen von Bürgern veröffentlicht. Dies zeigt, dass durch die Begrenzung der Verfügungsfreiheit des jeweiligen Organs die Umsetzung der Regelungen und Grundsätze automatisch einer externen Kontrolle unterliegt – etwas, an dem es bisher gemangelt hat, mit Ausnahme der Kontrollmethoden des nicht zwingenden Rechts durch den Europäischen Bürgerbeauftragten, die sich nur begrenzt auf die Einstellung der Organe auswirken.

3.3 Eine effizientere EU-Verwaltung

Wie in Artikel 298 dargelegt, gehört die „Effizienz“ der europäischen Verwaltung zu den Kernelementen, die in jeder neuen Verordnung gewahrt werden müssen.

Die Europäische Kommission vertritt die Auffassung, dass ein bindendes EU-Verwaltungsverfahrensgesetz für die Verwaltung größtenteils nachteilig wäre, da es zu übermäßiger Starrheit führen und die Entscheidungsfindung verlangsamen würde.

Andererseits trägt ein gut formuliertes Gesetz über Verwaltungsverfahren dazu bei, die Effizienz von Verwaltungssystemen, d. h. bessere Dienstleistungen zu möglicherweise geringeren Kosten, durch effektivere und transparente Verfahren sowie Einsparungen zu steigern.



Die oben abgebildete Grafik zeigt die Quellen für Effizienzsteigerung auf.

Erfahrungen auf einzelstaatlicher Ebene

Bis heute haben 20 der 27 Mitgliedstaaten ein allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht erlassen. Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung zeigen, dass es nicht der bindende Charakter eines Verwaltungsverfahrensgesetzes selbst ist, der negative Auswirkungen verursacht, sondern die Formulierung seiner entsprechenden Bestimmungen und die allgemeine Einstellung seitens der Behörden und der Öffentlichkeit hinsichtlich seiner Umsetzung. In Fällen, in denen Bestimmungen zu Verwaltungsverfahren gut formuliert sind und die entsprechenden Bemühungen hinsichtlich Organisation und Schulung unternommen wurden, wurde deutlich, dass ein Verwaltungsverfahrenrecht sich nicht nur positiv auf die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und anderen juristischen Personen auswirkt, sondern auch zu einer effizienteren und effektiveren öffentlichen

Verwaltung beiträgt. Dies war einer der Gründe für die Reform der öffentlichen Verwaltung, die unter dem Motto „Verwaltungsaufwand vermindern“ oder „Bürokratie abbauen“ eingeführt wurde und in manchen Mitgliedstaaten, wie z. B. Deutschland oder Italien, zur Reform des Gesetzes über Verwaltungsverfahren führte, um die Entscheidungsfindung zu beschleunigen. Zu betonen ist auch, dass die neuesten Trends in der Reform der öffentlichen Verwaltung – in einer Reihe von Mitgliedstaaten, aber auch in den entsprechenden Bereichen der OECD – auf eine Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit und Bürgerrechten hindeuten.

Eine bindende Regulierung und Effizienz schließen sich daher nicht gegenseitig aus: Es ist möglich, Gesetze zu erlassen, die die Effizienz der Verwaltung erhöhen, indem verschiedene Instrumente zur Steuerung der Verwaltungsaktivität eingesetzt werden. Gute Verwaltungspraxis sollte nicht als eine zusätzliche Anforderung angesehen werden, sondern als Teil eines natürlichen Arbeitsprozesses. Wenn Probleme in der Verwaltung nicht gelöst werden, leidet die Effizienz darunter. Um ein Beispiel zu nennen: Im Falle eines Vertragsverletzungsverfahrens müsste die Annahme bindender Rechte in einem horizontalen Instrument nicht zwangsläufig die Verfügungsfreiheit der Kommission einschränken, sondern würde sich stattdessen auf Verfahrensangelegenheiten wie z. B. Fristen und die Pflicht, Entscheidungen zu begründen, konzentrieren.

Ressourceneffizienz und Kosteneinsparungen

Mit der Annahme eines allgemeinen Gesetzes über Verwaltungsverfahren wird eine Vielzahl verschiedener Effizienzvorteile erwartet. Angemessene Verwaltungsnormen sparen Zeit, Kosten und Belastungen. Sie vereinfachen die Anwendung von Verwaltungsgesetzen und mindern die Notwendigkeit, Beschwerden nachträglich zu prüfen.

Von einem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht kann zunächst erwartet werden, dass es **die Anzahl an Rechtsstreitigkeiten** im Europäischen Gerichtshof reduziert und somit die Notwendigkeit für die europäische Verwaltung mindert, Zeit und Ressourcen für die Vorbereitung und Weiterverfolgung von Rechtsstreitigkeiten aufzuwenden. Darüber hinaus würden Anwälte und Richter von einem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht profitieren, da sie sich nicht mehr mit den verschiedenen allgemeinen Bestimmungen zu Verwaltungsverfahren, die in der breiten Palette an sektorspezifischen Rechtsvorschriften zu finden sind, vertraut machen müssen. Ein allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht würde daher zu

Einsparungen führen, indem es Prozesskosten für Bürger, Unternehmen und Organe senkt.

Es kann auch zu Kosteneinsparungen beitragen, indem es **die Anzahl an Rechtsvorschriften mindert**, z. B. durch die Möglichkeit, allgemeine Verwaltungsbestimmungen in sektorspezifischen Gesetzen zu löschen. In einigen Mitgliedstaaten stellten die steigende Anzahl an Regulierungsbehörden sowie die wachsende Zahl und Komplexität des Verwaltungsrechts einen der Beweggründe für die Kodifizierung des allgemeinen Gesetzes über Verwaltungsverfahren dar. Die Erfahrungen, die beispielsweise in den Niederlanden, Finnland oder Deutschland gemacht wurden, zeigen den Erfolg eines allgemeinen Gesetzes über Verwaltungsverfahren hinsichtlich der Sicherstellung von Einheitlichkeit und Klarheit in neuen Gesetzen. Einerseits verpflichtet ein allgemeines Gesetz den Gesetzgeber, Abweichungen vom Verfahrensmodell mindestens zu begründen, andererseits mindert es die Notwendigkeit von sektorspezifischen Gesetzen, um allgemeine Verfahrensfragen zu klären.

Ein allgemeines Verwaltungsrecht führt zu **Ressourceneffizienz und Produktivitätsgewinnen**, da Verwaltungen und juristische Dienste von der Anforderung befreit werden, gesonderte allgemeine Bestimmungen zum Verwaltungsrecht für jede Einrichtung, jedes Organ, jede Agentur und jedes Amt der EU auszuarbeiten und anzuwenden (und sie sich somit auf ihr „Kerngeschäft“ konzentrieren können). Das Potenzial für Ressourceneffizienz ist entscheidend in Anbetracht der steigenden Anzahl an verschiedenen Organen, Agenturen und Ämtern der EU. Ressourceneffizienz wird in der Aufbauphase erwartet (d. h. wenn ein neues Gremium gegründet wird), da neue Organe, Agenturen und Ämter das allgemeine Verwaltungsrecht als Grundlage anwenden können und nicht „von vorne“ beginnen müssen, wenn sie Verwaltungsverfahren hinsichtlich der Interaktion ihrer Organisation mit der Öffentlichkeit vorbereiten. Das ist von Bedeutung, weil z. B. gegenwärtig alle Agenturen geringfügig unterschiedliche Verfahren für den Zugang zu Dokumenten anwenden. Darüber hinaus entsteht Ressourceneffizienz auch nach der Aufbauphase, da die Anwendung von Verfahren von den bewährten Praktiken, die in anderen Institutionen unter dem gleichen Normenwerk entstanden sind, profitiert. Das wiederum fördert die Entwicklung von gegenseitigem Vertrauen zwischen den verschiedenen Verwaltungen und trägt zur Verbesserung ihrer Beziehungen bei.

Ein weiterer klarer Vorteil liegt in der **vereinfachten Mobilität der Mitarbeiter** zwischen den verschiedenen Dienststellen und Behörden, da die Beamten die Betriebsabläufe nicht von Anfang an lernen müssten, wie es der Fall ist, wenn

jede Dienststelle oder Behörde ihre eigenen Vorschriften hinsichtlich Verwaltungsverfahren hat.

Ein allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht hat das Potenzial, die **Koordinierungsfunktion** der einschlägigen Akteure zu stärken und somit zur Harmonisierung und Förderung von Innovationen beizutragen. Das allgemeine Gesetz über Verwaltungsverfahren hat eine „Orientierungs- und Führungsfunktion“, d. h., dass Innovationen zunächst auf der Ebene des allgemeinen Gesetzes über Verwaltungsverfahren „getestet“ werden, bevor sie weiter in sektorspezifisches Recht ausgearbeitet bzw. übersetzt werden. Die Vernachlässigung dieser Funktion führt zu Inkonsistenzen zwischen den verschiedenen Bereichen der sektorspezifischen Gesetzgebung. Ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, welches die europäische Verwaltung abdeckt, würde der Europäischen Kommission dabei helfen, eine effektivere und innovativere Steuerung der EU-Politik und -aktivitäten (z. B. E-Verwaltung) sicherzustellen.

Das wiederum könnte zu beträchtlichen Einsparungen im Bereich **IT-Systeme und elektronische Behördendienste** führen. Elektronische Kommunikation zwischen der Europäischen Kommission und den Bürgern und Unternehmen in der EU ist derzeit nur Gegenstand sektorspezifischer Gesetzgebung und leidet unter einem Mangel an Führung und interner Kommunikation. Dies führt zur Redundanz von IT-Systemen und -Funktionen und folglich zur Ressourcenineffizienz, was auch in der Presse stark hervorgehoben wurde. *„Sie [die Europäische Kommission] beschäftigt 3800 Mitarbeiter und gibt 500 Millionen EUR jährlich für Systeme aus, die so verschieden sind, dass zwischen ihnen keine Gemeinsamkeit besteht.“*⁷ Im Bereich „externe Kommunikation“ hat die Europäische Kommission selbst erkannt, dass die möglichen Gewinne, die sich aus der Rationalisierung der fragmentierten IT-Systeme zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit ergeben, beträchtlich sind und zu Einsparungen von mehr als zwei Millionen EUR in den nächsten vier Jahren führen würden⁸.

Es wird zudem erwartet, dass sich aus der Rationalisierung und Entwicklung von eGovernment-Methoden auf Unionsebene entscheidende Vorteile für die Gesellschaft und die Wirtschaft ergeben. eGovernment hat in finanzieller Hinsicht eine beträchtliche Auswirkung (d. h. potenzielle Einsparungen für die Steuerzahler im zweistelligen Milliardenbereich), sowie auch in nicht-finanzieller

⁷ ComputerWeekly.com, European Commission prepares for cuts to sprawling €500m IT spend.24.03.11. <http://www.computerweekly.com/news/1280095517/European-Commission-prepares-for-cuts-to-sprawling-500m-IT-spend>, 2011, accessed on 18 September 12

⁸ Europäische Kommission, Mitteilung an die Kommission, Weiterverfolgung der Mitteilung „Getting the best from IT in the Commission“ vom 7. Oktober 2010 – Erste Entscheidung zum IT-Rationalisierungsprozess. 30. November 2011. Seite 4

Hinsicht (z. B. höhere Qualität öffentlicher Dienstleistungen, mehr Transparenz, höhere Zufriedenheit der Benutzer, Einbeziehung und Mitwirkung), wie nationale Erfahrungen zeigen. In den Niederlanden zum Beispiel werden die Gesamtverwaltungskosten auf jährlich 16 Milliarden EUR geschätzt, einschließlich vier Milliarden an Verwaltungskosten für steuerliche Verpflichtungen (im Jahr 2002). Die Verwaltungskosten für KMU schmälern ihre Gewinne in beträchtlichem Umfang. Mit eGovernment können Unternehmen 10 EUR pro Umsatzsteuererklärung sparen, indem sie diese online erstellen, was Hunderte Millionen Euro an Einsparungen in ganz Europa bedeutet. In Deutschland sollten sich die Investitionen in eGovernment bald amortisiert haben, angesichts der Tatsache, dass sich die Investitionskosten von 1,65 Milliarden EUR mit den Einsparungen von jährlich 400 Millionen EUR verrechnen. So kostet z. B. ein offizieller Bescheid 7,50 EUR, wenn er auf konventionelle Weise bearbeitet wird, wohingegen die elektronische Bearbeitung Kosten von 0,17 EUR verursacht. Auf EU-Ebene sind 470 Millionen Bürger, 20 Millionen private Unternehmen und Zehntausende Verwaltungen auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen. Regierungen in der EU25 gaben 2004 durchschnittlich 45 % ihres BIP aus und beschafften etwa 16 %. Der mögliche Beitrag, den ein allgemeines Verwaltungsverfahren hinsichtlich der Rationalisierung und Steuerung leisten kann, ist daher nicht zu unterschätzen.

Zusätzlich kann ein Gesetz über Verwaltungsverfahren dazu beitragen, die **Wettbewerbsfähigkeit der EU** auf internationaler Ebene zu stärken. In einer globalisierten Wirtschaft wie der unseren stellen Klarheit und Sicherheit des Rechtssystems (und insbesondere der Regelungen betreffend die Funktionsweise von Verwaltungen) wichtige Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit dar. Klare und leicht zugängliche Regelungen würden, wie die Erfahrung in Deutschland bestätigt, zu einer Senkung der Kosten für Unternehmen bei der Einholung von Informationen zur aktuellen Gesetzgebung führen, die Kapitalflucht aus der EU verhindern und ausländische Direktinvestitionen fördern.

Letztendlich zeigen die Erfahrungen auf nationaler Ebene, dass die Einführung von ausführlicheren Bestimmungen zu einer guten Verwaltung keine zusätzlichen **Ausgaben** oder Ressourcen seitens der Verwaltung erfordern. Tatsächlich führt eine Reform zu Einsparungen, wie die Analyse der Erfahrung in Schweden verdeutlicht. Der hauptsächliche Kostenfaktor der neuen Verordnung wäre die Schulung der Mitarbeiter in den Organen der EU, um für Konformität mit den Anforderungen der Verordnung zu sorgen.

3.4 Stärkung der Legitimität der Union

Eine offene Verwaltung fördert eine verantwortungsbewusste Regierungsführung und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den Aktivitäten der Organe. Eine offene Verwaltung ist eine effiziente Verwaltung. Klare und transparente Regeln, die die Bürgerinnen und Bürger sowie das Konzept des öffentlichen Dienstes ins Zentrum der Aufmerksamkeit der Organe rücken, haben positive Auswirkungen auf die Qualität der Verwaltung und stellen ein Schlüsselement dar, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU-Organe sicherzustellen und ihre Legitimität zu stärken.

Die Arbeitsgruppe Recht betonte in ihrem Bericht, dass *„Bürgerinnen und Bürger nicht als bloße Empfänger von Verwaltungsentscheidungen betrachtet werden dürfen, sondern aufgefordert werden sollten, sich aktiv an der Machtausübung zu beteiligen“*.

Empfehlung

Eine Verordnung auf Grundlage von Artikel 298 AEUV hätte offensichtlichen praktischen Nutzen: Sie würde klarere Normen und eine offenere, qualitativ hochwertigere Verwaltung, die effizientere Ergebnisse bei geringerem Kostenaufwand erzielt, schaffen. Dies hätte deutliche Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung gleichermaßen.

Legislativen Initiativbericht von Luigi Berlinguer

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2013
mit Empfehlungen an die Kommission zu einem
Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union (2012/2024(INI))**

P7_TA-PROV(2013)0004

Verwaltungsverfahrenrecht

(A7-0369/2012 - Berichterstatter: Luigi Berlinguer)

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2013 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union (2012/2024(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- gestützt auf Artikel 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- gestützt auf Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der das Recht auf eine gute Verwaltung als Grundrecht anerkannt wird,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr¹,
- unter Hinweis auf die 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 Kommission²,
- unter Hinweis auf die umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in der auf der Grundlage der Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts anerkannt wurde,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 6. September 2001 zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend Vorhandensein und öffentliche Zugänglichkeit eines Kodexes für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen³,
- in Kenntnis des Beschlusses 2000/633/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 17. Oktober 2000 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung durch Beifügung eines Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit⁴,
- unter Hinweis auf den Beschluss des Generalsekretärs des Rates/Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vom 25. Juni 2001 über einen Kodex für ein

¹ ABL. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

² ABL. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

³ ABl. C 72 E vom 21.3.2002, S. 331.

⁴ ABL. L 267 vom 20.10.2000, S. 63.

einwandfreies Verhalten des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union und seiner Bediensteten in der Verwaltungspraxis bei ihren beruflichen Beziehungen zur Öffentlichkeit¹,

- unter Hinweis auf die Empfehlung CM/Rec(2007)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu einer guten Verwaltungspraxis vom 20. Juni 2007,
 - in Kenntnis der „Grundsätze des öffentlichen Dienstes für EU-Beamte“, die am 19. Juni 2012 vom Europäischen Bürgerbeauftragten veröffentlicht wurden,
 - in Kenntnis der von der schwedischen Regierung in Auftrag gegebenen Umfrage der Schwedischen Agentur für öffentliche Verwaltung zu den Grundsätzen einer guten Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union²,
 - unter Hinweis auf das Themenpapier zu der von der Fachabteilung des Rechtsausschusses des Parlaments und der Universität von León veranstalteten Konferenz zum EU-Verwaltungsrecht (León, 27.-28. April 2011)³,
 - unter Hinweis auf die Empfehlungen des Arbeitsdokuments zur derzeitigen Lage und den Zukunftsperspektiven für das EU-Verwaltungsrecht, das dem Rechtsausschuss am 22. November 2011 von der Arbeitsgruppe zum EU-Verwaltungsrecht vorgelegt wurde⁴,
 - unter Hinweis auf die Bewertung des europäischen Mehrwerts eines Verwaltungsverfahrensrechts der Europäischen Union, die vom Referat zur Bewertung des europäischen Mehrwerts dem Rechtsausschuss am 6. November 2012 vorgelegt wurde⁵,
 - gestützt auf die Artikel 42 und 48 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Rechtsausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und des Petitionsausschusses (A7-0369/2012),
- A. in der Erwägung, dass mit der Entwicklung der Kompetenzen der Europäischen Union die Bürger in zunehmendem Maß unmittelbar mit der Verwaltung der Union konfrontiert werden, ohne dass sie immer über die entsprechenden Verfahrensrechte verfügen, die sie in Fällen, in denen sich dies als notwendig erweisen kann, gegen sie durchsetzen könnten;
- B. in der Erwägung, dass die Bürger der Union von der Kommission ein hohes Maß an Transparenz, Effizienz, rascher Erledigung und Reaktionsbereitschaft erwarten können, gleichgültig, ob sie eine förmliche Beschwerde einlegen oder gemäß dem Vertrag ihr Recht wahrnehmen, eine Petition einzureichen, und dass sie Informationen darüber erhalten sollten, inwieweit sie weitere Schritte in der jeweiligen Angelegenheit unternehmen können;

¹ABl. C 189 vom 5.7.2001, S. 1.

²<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

³<http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>.

⁴http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

⁵http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

- C. in der Erwägung, dass die bestehenden Regeln und Grundsätze der Union für gute Verwaltungspraxis aus vielen unterschiedlichen Quellen hervorgehen: Primärrecht, Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Sekundärrecht, nicht zwingendes Recht und einseitige Verpflichtungen der Unionsorgane;
- D. in der Erwägung, dass es in Ermangelung eines kohärenten und umfassenden Katalogs an kodifizierten verwaltungsrechtlichen Regeln für die Bürger schwer ist, sich über ihre administrativen Rechte nach dem Unionsrecht klar zu werden;
- E. in der Erwägung, dass die internen Verhaltenskodizes der einzelnen Organe nur geringe Wirkung haben, sich voneinander unterscheiden und rechtlich nicht bindend sind;
- F. in der Erwägung, dass das Parlament in seiner obengenannten EntschlieÙung vom 6. September 2001 ausgehend von der Überzeugung, dass für alle Organe, Einrichtungen und Agenturen der Union derselbe Kodex für gute Verwaltungspraxis gelten sollte, den vom Europäischen Bürgerbeauftragten verfassten europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis mit Änderungen angenommen hat;
- G. in der Erwägung, dass das Parlament in derselben EntschlieÙung die Kommission aufgefordert hat, einen Vorschlag für eine Verordnung mit einem Kodex für gute Verwaltungspraxis auf der Grundlage von Artikel 308 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorzulegen;
- H. in der Erwägung, dass dies, wie vom Europäischen Bürgerbeauftragten betont, dabei helfen würde, die Verwirrung zu beheben, die gegenwärtig von der parallelen Existenz verschiedener Kodizes für die meisten Unionsorgane und -einrichtungen ausgeht; dass sichergestellt würde, dass die Organe und Institutionen die gleichen Grundsätze im Umgang mit Bürgern anwenden, und dass die Bedeutung dieser Grundsätze sowohl für Bürger als auch für Beamte unterstreichen würde;
- I. in der Erwägung, dass alle Tätigkeiten der Union mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit bei strikter Gewaltenteilung im Einklang stehen müssen;
- J. in der Erwägung, dass das in Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Grundrecht auf eine gute Verwaltung als Primärrecht rechtsverbindlich geworden ist;
- K. in der Erwägung, dass Regeln für eine gute Verwaltungspraxis die Transparenz und demokratische Kontrolle fördern;
- L. in der Erwägung, dass ein dringendes Problem der Europäischen Union heutzutage in dem Vertrauensmangel der Bürger besteht, der die Legitimität der Europäischen Union beeinträchtigen kann; in der Erwägung, dass die Europäische Union den Bürgern rasche, klare und sichtbare Antworten schuldet, um ihren Sorgen gerecht zu werden;
- M. in der Erwägung, dass die Kodifizierung des Dienstleistungsprinzips – d. h. des Prinzips, dass die Verwaltung danach streben sollte, Bürger zu führen, ihnen zu helfen, zu dienen und sie zu unterstützen, ihnen mit der gebührenden Höflichkeit zu begegnen und demnach unnötig umständliche und langwierige Verfahren zu vermeiden, wodurch Zeit und Aufwand

für Bürger und Verwaltungsbedienstete gespart wird – dazu beitragen würde, dass den legitimen Erwartungen der Bürger entsprochen wird, und sowohl den Bürgern als auch der Verwaltung in Form verbesserter Dienstleistungen und gesteigerter Effizienz helfen würde; in der Erwägung, dass die Sensibilisierung in Bezug auf das Recht der Unionsbürger auf gute Verwaltung verstärkt werden sollte, auch durch die einschlägigen Informationsdienste und -netze der Kommission;

- N. in der Erwägung, dass unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarates ein Katalog klarer und verbindlicher Vorschriften für die Verwaltung der Union ein positives Signal bei der Bekämpfung von Korruption in öffentlichen Verwaltungen wäre;
- O. in der Erwägung, dass eine Reihe zentraler Grundsätze guter Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten derzeit weithin akzeptiert wird;
- P. in der Erwägung, dass durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bewährte Verwaltungsgrundsätze entwickelt wurden, die für die Verfahren der Mitgliedstaaten in Gemeinschaftsangelegenheiten gelten und erst recht für die direkte Verwaltung durch die Union gelten sollten;
- Q. in der Erwägung, dass ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht der Verwaltung der Union helfen würde, ihre Befugnisse der internen Organisation zu nutzen, um höchste Verwaltungsstandards zu ermöglichen und zu fördern;
- R. in der Erwägung, dass ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht die Legitimität der Union sowie das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung der Union stärken würde;
- S. in der Erwägung, dass ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht eine automatische Konvergenz der einzelstaatlichen Verwaltungsrechte im Hinblick auf allgemeine Verfahrensgrundsätze und die Grundrechte der Bürger gegenüber der Verwaltung begünstigen und damit den Prozess der Integration stärken könnte;
- T. in der Erwägung, dass ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht die Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Praktiken zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen und der Verwaltung der Union fördern könnte, um den Zielen gemäß Artikel 298 AEUV gerecht zu werden;
- U. in der Erwägung, dass durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für die Union eine geeignete Rechtsgrundlage geschaffen wurde, um ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht zu verabschieden;
- V. in der Erwägung, dass die in dieser Entschließung geforderten legislativen Maßnahmen auf eingehenden Folgenabschätzungen basieren sollten, unter anderem durch die Quantifizierung der Kosten von Verwaltungsverfahren;
- W. in der Erwägung, dass die Kommission alle relevanten Akteure angemessen konsultieren und insbesondere das Fachwissen des Europäischen Bürgerbeauftragten als der zentralen Stelle für Bürgerbeschwerden über Missstände bei den Organen und Einrichtungen der Union zu nutzen;

1. fordert die Kommission auf, ihm auf der Grundlage von Artikel 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union entsprechend den als Anlage beigefügten ausführlichen Empfehlungen einen Vorschlag für eine Verordnung über ein europäisches Verwaltungsverfahrenrecht zu unterbreiten;
2. bekräftigt, dass die genannten Empfehlungen mit den Grundrechten und dem Grundsatz der Subsidiarität in Einklang stehen;
3. ist der Auffassung, dass der verlangte Vorschlag keine finanziellen Auswirkungen hat;
4. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung und die als Anlage beigefügten ausführlichen Empfehlungen der Kommission und dem Rat sowie dem Europäischen Bürgerbeauftragten und den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

AUSFÜHRLICHE EMPFEHLUNGEN ZUM INHALT DES EINGEHOLTEN VORSCHLAGS

Empfehlung 1 (zum Ziel und zum Geltungsbereich der zu erlassenden Verordnung)

Das Ziel der Verordnung sollte darin bestehen, durch eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung auf der Grundlage eines europäischen Verwaltungsverfahrensrechts das Recht auf eine gute Verwaltung zu gewährleisten.

Die Verordnung sollte für die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union („die Unionsverwaltung“) in ihren Beziehungen zur Öffentlichkeit gelten. Daher ist ihr Geltungsbereich auf die direkte Verwaltung zu beschränken.

In der Verordnung sollten die wesentlichen Grundsätze für eine gute Verwaltung kodifiziert und das Verfahren festgelegt werden, das von der Unionsverwaltung bei der Behandlung von Einzelfällen anzuwenden ist, in denen eine der Parteien eine natürliche oder juristische Person ist, oder in anderen Fällen, in denen Einzelpersonen in direktem oder persönlichem Kontakt zur Unionsverwaltung stehen.

Empfehlung 2 (zum Verhältnis zwischen der Verordnung und sektoralen Instrumenten)

In der Verordnung sollte ein allgemeingültiger Katalog von Grundsätzen enthalten sein und ein Verfahren festgelegt werden, das als *De-minimis-Regelung* anwendbar ist, wenn keine *lex specialis* zur Verfügung steht.

Die durch sektorale Instrumente gebotenen Garantien für Personen dürfen in keinem Fall weniger Schutz bieten als die durch die Verordnung festgelegten Garantien.

Empfehlung 3 (zu den allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungstätigkeit)

Durch die Verordnung sollten folgende Grundsätze kodifiziert werden:

- Grundsatz der Gesetzmäßigkeit: Die Unionsverwaltung handelt in Einklang mit den Rechtsvorschriften und unter Anwendung der unionsrechtlichen Bestimmungen und Verfahren. Die Verwaltungsbefugnisse beruhen auf einer rechtlichen Grundlage, mit der ihr Inhalt in Einklang steht.

Getroffene Entscheidungen oder erlassene Maßnahmen sind nie willkürlich und beruhen nie auf Zielsetzungen, für die keine rechtliche Grundlage besteht oder die nicht mit einem öffentlichen Interesse begründet werden können.

- Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung: Die Unionsverwaltung enthält sich jeder ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Personen aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der Sprache, der Religion oder Weltanschauung, politischer oder sonstiger Überzeugungen, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung.

Personen in vergleichbaren Situationen werden auf gleiche Weise behandelt. Unterschiede in der Behandlung können nur durch objektive Merkmale des betreffenden Falls gerechtfertigt werden.

- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Entscheidungen, die die Rechte und Interessen von Personen berühren, werden von der Unionsverwaltung nur bei bestehender Erforderlichkeit und nur in dem zum Erreichen des verfolgten Ziels angemessenen Maße getroffen.

Bei der Beschlussfassung achten die Beamten auf einen angemessenen Ausgleich zwischen den Belangen von Privatpersonen und dem allgemeinen öffentlichen Interesse. Insbesondere erlegen sie keine Verwaltungs- oder wirtschaftlichen Lasten auf, die unverhältnismäßig zum erwarteten Nutzen sind.

- Grundsatz der Unparteilichkeit: Die Unionsverwaltung handelt unparteiisch und unabhängig. Sie enthält sich jeder willkürlichen Handlung, die sich nachteilig auf Einzelpersonen auswirkt, sowie jeder Form der Vorzugsbehandlung aus welchen Gründen auch immer.

Die Unionsverwaltung handelt stets im Interesse der Union und zum Wohl der Allgemeinheit. Keine Handlung wird von persönlichen (einschließlich finanziellen), familiären oder nationalen Interessen geleitet oder durch politischen Druck bestimmt. Die Unionsverwaltung garantiert eine faire Balance zwischen unterschiedlichen Arten der Bürgerinteressen (Unternehmen, Verbraucher und andere).

- Grundsatz des einheitlichen Handelns und der legitimen Erwartungen: Die Unionsverwaltung achtet auf eine kohärente Verwaltungspraxis und wendet die gängigen Verwaltungsverfahren an, die öffentlich zu machen sind. Liegen in Einzelfällen berechtigte Gründe für das Abweichen von den gängigen Verwaltungsverfahren vor, ist eine stichhaltige Begründung für die Abweichungen zu geben.

Die legitimen und begründeten Erwartungen von Personen aufgrund früherer Vorgehensweisen der Unionsverwaltung werden berücksichtigt.

- Grundsatz des Schutzes der Privatsphäre: Die Unionsverwaltung gewährleistet den Schutz der Privatsphäre von Personen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

Die Unionsverwaltung unterlässt die Verarbeitung personenbezogener Daten für unrechtmäßige Zwecke und die Weitergabe solcher Daten an unbefugte Dritte.

- Grundsatz der Billigkeit: Dieser Grundsatz ist als ein grundlegendes Prinzip der Rechtsordnung zu beachten, das für die Schaffung eines Klimas des Vertrauens und der Vorhersehbarkeit in den Beziehungen zwischen Einzelpersonen und der Verwaltung unverzichtbar ist.
- Grundsatz der Transparenz: Die Unionsverwaltung ist offen. Sie dokumentiert die Verwaltungsverfahren und führt angemessene Verzeichnisse über ihren Posteingang und -ausgang, die ihnen zugestellten Dokumente, getroffene Entscheidungen und ergriffene Maßnahmen. Alle Beiträge von beratenden Gremien und Interessenträgern sollten öffentlich zugänglich gemacht werden.

Anträge auf Zugang zu Dokumenten werden in Einklang mit den in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen allgemeinen Grundsätzen und Beschränkungen behandelt.

- Grundsatz der Effizienz und Dienstleistung: Das Handeln der Unionsverwaltung wird von den Kriterien der Effizienz und des öffentlichen Dienstes bestimmt.

Die Bediensteten informieren die Öffentlichkeit über die Verfahren, mit denen Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit verfolgt werden.

Bei Anfragen zu nicht in ihrer Zuständigkeit liegenden Angelegenheiten verweisen sie die Auskunft suchende Person an die zuständige Dienststelle.

Empfehlung 4 (zu den Vorschriften bei der Fassung von Verwaltungsentscheidungen)

Empfehlung 4.1: zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens

Verwaltungsentscheidungen können auf eigene Initiative der Unionsverwaltung oder auf Antrag eines Betroffenen gefasst werden.

Empfehlung 4.2: zur Eingangsbestätigung

Die Eingangsbestätigung für Anträge auf Einzelfallentscheidungen erfolgt schriftlich unter Angabe einer Frist zum Treffen der fraglichen Entscheidung. Auf die Folgen im Falle der Nichteinhaltung dieser Frist für die Beschlussfassung (Schweigen der Verwaltung) wird hingewiesen.

Weist der Antrag Mängel auf, wird in der Eingangsbestätigung eine Frist zur Behebung der Mängel oder zur Einreichung fehlender Unterlagen gesetzt.

Empfehlung 4.3: zur Unparteilichkeit von Verwaltungsentscheidungen

Haben Bedienstete finanzielle Interessen an einem Verfahren, werden sie an der fraglichen Beschlussfassung nicht beteiligt.

Über bestehende Interessenkonflikte setzt der/die betreffende Bedienstete seine/n unmittelbare/n Vorgesetzte/n in Kenntnis, der/die dann nach den Umständen des Einzelfalls über den Ausschluss dieses/dieser Bediensteten vom Verfahren entscheidet.

Betroffene Vertreter der Öffentlichkeit können den Ausschluss von Beamten beim Treffen der Entscheidung beantragen, die die persönlichen Interessen dieser Personen berühren. Diesbezügliche Anträge sind schriftlich einzureichen und zu begründen. Die dem Beamten unmittelbar vorgesetzte Person trifft eine diesbezügliche Entscheidung nach Anhörung des betreffenden Beamten.

Für die Behandlung von Interessenkonflikten sind angemessene Fristen festzulegen.

Empfehlung 4.4: zum Recht auf Anhörung

Das Recht auf Verteidigung muss in allen Abschnitten des Verfahrens gewährleistet sein. Trifft die Unionsverwaltung Entscheidungen, die die Rechte oder Interessen von Personen direkt berühren, erhalten die betreffenden Personen die Gelegenheit, ihren Standpunkt vor der Beschlussfassung schriftlich oder mündlich selbst, erforderlichenfalls oder auf Wunsch mit Hilfe einer von ihnen bestimmten Person zu äußern.

Empfehlung 4.5: zum Recht auf Zugang zu den eigenen Akten

Betroffenen wird unbeschränkter Zugang zu den eigenen Akten gewährt. Es liegt im Ermessen der betroffenen Person, welche nicht vertraulichen Unterlagen als maßgeblich betrachtet werden.

Empfehlung 4.6: zu den Fristen

Verwaltungsentscheidungen werden innerhalb angemessener Fristen und ohne Verzögerungen gefasst. Die Fristen werden durch die jeweiligen Vorschriften zu einem bestimmten Verfahren festgesetzt. Werden keine Fristen genannt, sollte die Frist drei Monate ab dem Zeitpunkt der Entscheidung zur Einleitung des Verfahrens von Amts wegen oder ab dem Zeitpunkt der Antragstellung durch die betroffene Person nicht überschreiten.

Ist eine Beschlussfassung innerhalb der Frist aus objektiven Gründen nicht möglich, z. B. aufgrund der zur Behebung von Mängeln des Antrags eingeräumten Zeiträume, der Komplexität der aufgeworfenen Fragen, der Verpflichtung zur Aussetzung des Verfahrens bis zur Entscheidung einer dritten Partei usw., wird die betreffende Person über diesen Umstand in Kenntnis gesetzt und die Entscheidung zum frühestmöglichen Zeitpunkt getroffen.

Empfehlung 4.7: zur Form von Verwaltungsentscheidungen

Verwaltungsentscheidungen werden schriftlich und in klarer, einfacher und verständlicher Weise formuliert. Sie werden in der vom Empfänger gewählten Sprache abgefasst, sofern es sich um eine der Amtssprachen der Europäischen Union handelt.

Empfehlung 4.8: zur Begründungspflicht

Verwaltungsentscheidungen müssen eindeutig begründet werden. Alle dafür maßgeblichen Sachverhalte und ihre rechtlichen Grundlagen sind anzuführen.

Für jede Entscheidung ist eine Begründung im Einzelfall erforderlich. Ist dies aufgrund einer sehr großen Anzahl von Personen, die von gleichlautenden Entscheidungen betroffen sind, nicht möglich, können Standardformulierungen verwendet werden. Auch in diesem Fall ist jedoch eine Begründung im Einzelfall erforderlich, wenn Bürger dies ausdrücklich wünschen.

Empfehlung 4.9: zur Zustellung von Verwaltungsentscheidungen

Verwaltungsentscheidungen, die die Rechte oder Interessen von Einzelpersonen berühren, werden der betreffenden Person bzw. den betreffenden Personen unverzüglich nach der Beschlussfassung schriftlich zugestellt.

Empfehlung 4.10: zu Angaben zu möglichen Rechtsbehelfen

Soweit das Unionsrecht dies vorsieht, weisen Verwaltungsentscheidungen deutlich auf ihre Anfechtbarkeit hin und enthalten Angaben zum Anfechtungsverfahren, außerdem Name und Büroanschrift der Person bzw. der Dienststelle, bei der der Rechtsbehelf einzulegen ist, sowie die dabei einzuhaltende Frist.

Gegebenenfalls weisen Verwaltungsentscheidungen auf die Möglichkeit der Einleitung eines Gerichtsverfahrens und/oder der Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten hin.

Empfehlung 5 (zur Überprüfung und Berichtigung eigener Entscheidungen)

Durch die Verordnung sollte der Unionsverwaltung die Möglichkeit eingeräumt werden, Schreib-, Rechen- oder ähnliche Fehler jederzeit auf eigene Initiative oder auf Antrag der betreffenden Person zu berichtigen.

Zur Berichtigung von Verwaltungsentscheidungen aus anderen Gründen sollten Bestimmungen eingeführt werden, die hinsichtlich der bei der Neufassung anzuwendenden Verfahren klar unterscheiden zwischen Entscheidungen, die die Interessen einer Person beeinträchtigen, und solchen, die für diese Person vorteilhaft sind.

Empfehlung 6 (zu Form und öffentlicher Bekanntgabe der Verordnung)

Die Verordnung sollte in eindeutiger, präziser und einer für die Öffentlichkeit leicht verständlichen Weise abgefasst sein.

Sie sollte durch die Veröffentlichung auf den Webseiten aller Einrichtungen, Organe und sonstigen Stellen der Union hinreichend bekannt gemacht werden.