

Übersetzung

Memorandum zur Qualität und Transparenz der Europäischen Verwaltung

Einleitung

Der vorliegende Vorschlag zielt in erster Linie darauf ab, die Qualität und Transparenz der Europäischen Verwaltung zu verbessern. Gleichzeitig trägt er wenn auch nur indirekt zur Verbesserung der Qualität und Transparenz der Europäischen Gesetzgebung bei, wie bereits in einem anderen Dokument für die Regierungskonferenz beschrieben wurde.

Bei der Ausübung ihrer Aufgaben sind die öffentlichen Verwaltungen an allgemeine Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften gebunden. Dies gilt auch für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß der Gesetzgebung und den Entscheidungen der EU. Diese allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsverfahren werden in der innerstaatlichen Gesetzgebung oder Rechtsprechung der Mitgliedstaaten festgelegt. Manchmal enthält bereits die EU-Gesetzgebung selbst verwaltungsrechtliche Vorschriften und Bestimmungen zu Verwaltungsverfahren zu bestimmten Themen oder bestimmten Politikbereichen.

Das Bestehen allgemeiner Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften dient der Qualität der Verwaltung und dem Interesse der Bürger. Dazu gehören Vorschriften zu den folgenden Bereichen: Die ordnungsgemäße Vorbereitung von Entscheidungen, Entscheidungsfristen, die Pflicht, eine Entscheidung zu begründen, die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, die Bekanntmachung einer Entscheidung, der Umgang mit Petitionen, die Grenzen des Ermessensspielraums von Verwaltungsbehörden, Verwaltungsanktionen, Überprüfung von Entscheidungen auf dem Verwaltungswege.

Allgemeine Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften, durch die die Institutionen und Organe der EU in ihrer Beziehung zu den Bürgern gebunden sind.

Derartige allgemeine Vorschriften gelten unmittelbar für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und sollten ebenso unmittelbar für die Institutionen und Organe der Europäischen Union (einschließlich Umwelt- und Drogenbehörden etc.) gelten, wenn sie in ihrer Funktion als Europäischer Verwaltung tätig werden und unmittelbar mit den Bürgern (einschließlich natürlichen und juristischen Personen) zu tun haben (beispielsweise Wettbewerb, Ersuchen um den Zugang zu Dokumenten, Petitionen, bestimmte Subventionsarten und Ersuchen um Fördermittel, Stipendien, Finanzhilfen, Angelegenheiten, die die Beamten der Institutionen und Organe betreffen, etc.).

Dadurch wird sowohl die Qualität der Europäischen Verwaltung als auch die Position der Bürger in ihrem Verhältnis zur Europäischen Verwaltung verbessert. Gleichzeitig würde der Aufbau der Europäischen Verwaltung und die der Funktionsweisen der Verwaltung zugrunde liegenden Vorschriften transparenter werden.

Die Kodifizierung allgemeiner Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften für die EU-Institutionen und Organe in ihrem Verhältnis zu den Bürgern würde durch ihren Vorbildcharakter auch zur Qualität und Transparenz der Europäischen Gesetzgebung insgesamt beitragen.

Diese Vorschriften brauchen nicht auf die Beziehung zwischen den Institutionen und Organen der EU einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits angewendet zu werden, da der EG-Vertrag bereits diesbezügliche Vorschriften enthält (Artikel 190 - 192).

Gegenwärtige Lage

Der "Acquis" der Gemeinschaft enthält bereits zahlreiche verwaltungsrechtliche und Verwaltungsverfahrenselemente, an die die Institutionen und Organe der EU in ihrem Verhältnis zu den Bürgern gebunden sind. Diese Elemente sind jedoch auf Vorschriften, Richtlinien, Entscheidungen und andere Vorschriften verteilt und teilweise nicht einmal folgerichtig (Anhang). Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden ihre allgemeinen und gemeinsamen Merkmale nicht in einem zusammenhängenden Rechtsrahmen gebündelt.

Gegenwärtig entwickelt auch der Gerichtshof allgemeine Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften, die die Institutionen und Organe

der EU binden, und wendet diese an. In Zukunft wird voraussichtlich der Europäische Ombudsmann auch zur Entwicklung dieser Standards zur Verbesserung der Qualität der Europäischen Verwaltung beitragen.

Die Entwicklung, Kodifizierung und Anwendung allgemeiner Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften, die die EU-Institutionen und Organe in ihrem direkten Umgang mit den Bürgern binden, sollten (trotz der hervorragenden Arbeit des Gerichtshofes) nicht dem Gericht und dem Ombudsmann allein überlassen werden. Auch der Europäische Gesetzgeber sollte sich damit befassen. Es liegt in der Natur der Sache, daß das Fallrecht des Gerichtshofes für die Bürger nicht so direkt zugänglich, klar und transparent ist wie eine allgemeine Vorschriftenordnung, die die Beziehungen zwischen den Institutionen und Organen der Union und den Bürgern regelt. Wenn die allgemeinen Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften, die bereits durch eine Vielzahl von Vorschriften und Fallrechtsentscheidungen festgelegt sind, in einer einzigen allgemeinen Verwaltungsrechtsordnung kodifiziert und systematisiert werden, wird dies entscheidend zur Qualität und Transparenz der Europäischen Verwaltung und Gesetzgebung beitragen.

Vorschlag für die Regierungskonferenz: Kodifizierung allgemeiner Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften zur Regelung der Beziehung der Institutionen und Organe der EU zu den Bürgern, und Bindung der Institutionen und Organe an diese Vorschriften.

Die Kodifizierung allgemeiner Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften zur Regelung der Beziehungen der EU-Institutionen und Organe zu den Bürgern und die Bindung der Institutionen und Organe an diese Vorschriften ist von institutioneller Bedeutung und muß im EU-Vertrag festgelegt werden. Daher sollte sich die Regierungskonferenz mit diesem Vorschlag zur Verbesserung der Qualität der Europäischen Verwaltung und der Stellung der Bürger in ihrem direkten Verhältnis zu den Institutionen und Organen der EU befassen.

Dies ist eine Angelegenheit von Verfassungsrang und bedarf einer Vertragsvorschrift, die die Kodifizierung der allgemeinen Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften auf der Grundlage der diesbezüglichen gegenwärtigen Rechtsprechung des Gerichtshofes und der einschlägigen Teile des Europäischen Verwaltungsrechts und -verfahrens, die in der EU-

Gesetzgebung geregelt sind, erfordert. Diese Kodifizierung sollte daraufhin für die Institutionen und Organe der EU in ihrem unmittelbaren Verhältnis zu den Bürgern verpflichtend sein.

Die vorgeschlagene Klausel im Vertrag würde folgendermaßen lauten:

"Der Rat errichtet in Übereinstimmung mit den in Artikel 189 b. festgelegten Verfahren allgemeine Verwaltungsrechts- und Verwaltungsverfahrensvorschriften, die das Verhältnis zwischen den Institutionen und den Organen der Union und den Bürgern der Union und den natürlichen oder juristischen Personen regeln, die ihren Wohnsitz oder eingetragenen Sitz in einem Mitgliedstaat haben."

Anhang

Zielsetzungen der Kodifizierung

Eine Kodifizierung der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsverfahren, an die die Institutionen und Organe der EU in ihrem unmittelbaren Verhältnis zu den Bürgern (natürlichen und juristischen Personen) gebunden sind, wird zu der Erreichung der im Memorandum aufgeführten Ziele beitragen (Verbesserung der Qualität und Transparenz der Europäischen Verwaltung, Verbesserung der Qualität und Transparenz der darauf aufbauenden Europäischen Gesetzgebung und Verbesserung der Qualität der EU-Staatsbürgerschaft).

Quellen der Kodifizierung

Die zu kodifizierenden Inhalte sind bereits Teil des Gemeinschafts-Acquis.

Die wichtigsten Quellen sind:

- die allgemeinen Grundsätze im EG-Vertrag (Artikel 190-192, 213-215 und Bestimmungen anderer Verträge)
- die teilweise Kodifizierung allgemeiner verwaltungsrechtlicher Vorschriften im Sekundärrecht in Spezialbereichen (Wettbewerb: Verordnung 17/72, Warenzeichen: Verordnung 40/94, Vorschriften zu unterschiedlichen Aspekten der Stellung von Beamten der EU) oder zu verschiedenen Aspekten des Verwaltungsrechts (Fristen: Verordnung 1182/71, Sprachen: 1/58); die verfahrensrechtlichen Elemente der Entscheidung des Rates 93/731 zum Zugang zu Dokumenten;
- und abschließend die Rechtsprechung des Gerichtshofes.

Zu kodifizierende Inhalte

Auf der Grundlage dieser Quellen würde die Kodifizierung die folgenden Elemente enthalten:

- die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns;

- die Pflicht, die Gründe für Entscheidungen anzugeben;
- Fristen für Entscheidungen;
- Veröffentlichung von Entscheidungen;
- gleiche Behandlung der Antragsteller;
- Verhältnismäßigkeit;
- Rechtssicherheit;
- Vertrauensschutz;
- das Recht auf Anhörung;
- das Recht auf Zugang zu den Informationen, die die Entscheidungsgrundlage bilden.