Europäische Ombudsstelle

Strategie für die Ausübung des Mandats

Jährlicher Lagebericht - 21/09/2010

Vorwort

Die vorliegende Strategie des Europäischen Bürgerbeauftragten soll ein klares Bild von seinem Auftrag, seinen Bestrebungen und seinen Leitprinzipien vermitteln. Anknüpfend an das bisher Erreichte werden Ziele und Schwerpunktvorhaben vorgestellt, die dem Hauptanliegen des Bürgerbeauftragten dienen, erstens dafür zu sorgen, dass die EU-Bürger von ihren Rechten vollen Gebrauch machen können, und zweitens die Qualität der EU-Verwaltung zu verbessern.

Es handelt sich um eine ehrgeizige und weitreichende Strategie, die aber hoffentlich auch realistisch und umsetzbar ist. Sie entstand im Zuge umfassender Beratungen im internen und externen Rahmen. Ich möchte allen, die zu dieser Selbstüberprüfung unserer Einrichtung beigetragen haben, aufrichtig für ihre zahlreichen positiven und kreativen Anregungen danken.

Meine Hoffnung ist, dass die Strategie eine gute Orientierungshilfe bei der Erfüllung der Verpflichtungen des Bürgerbeauftragten gegenüber den Bürgern und Institutionen bietet und diese Verpflichtungen verständlicher werden lässt. Darüber hinaus hoffe ich, dass es uns durch ständige Bemühungen zur Verbesserung unserer Dienstleistungen gelingt, die Erwartungen unserer Gesprächspartner zu erfüllen und vielleicht zu übertreffen.

P. Nikiforos Diamandouros

1. Über den Europäischen Bürgerbeauftragten

Das Mandat

Das Amt des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde 1993 im Zusammenhang mit der Einführung der Unionsbürgerschaft geschaffen. Das Ziel bestand darin, die Kluft zwischen den Bürgern und den EU-Institutionen zu überbrücken. Im Jahre 1995 erfolgte die Wahl des ersten Europäischen Bürgerbeauftragten durch das Europäische Parlament.

Der Bürgerbeauftragte ist befugt, von sich aus oder aufgrund von Beschwerden Untersuchungen zu Missständen bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse, durchzuführen. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben ist er vollkommen unabhängig.

Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Beschwerde beim Bürgerbeauftragten. Auch andere EU-Einwohner sowie Unternehmen und Verbände können sich bei ihm beschweren.

Im Falle berechtigter Beschwerden führt der Bürgerbeauftragte nach Möglichkeit eine einvernehmliche Lösung herbei. Abhilfe kann z. B. dadurch geschaffen werden, dass eine Entscheidung geändert, eine Entschuldigung angeboten oder Schadensersatz geleistet wird. Zwar kann der Bürgerbeauftragte eine Institution nicht zur Beseitigung eines Missstandes zwingen, doch kann er sie öffentlich kritisieren, wenn sie seinen Empfehlungen nicht nachkommt. Bei besonders schwerwiegenden Problemen kann er dem Europäischen Parlament einen Sonderbericht vorlegen.

Der Bürgerbeauftragte ist nicht nur unabhängig und unparteiisch im Dienste der Bürger tätig, sondern tritt auch in Eigeninitiative für die Steigerung der Verwaltungsqualität und die uneingeschränkte Achtung der Rechte der Bürger ein.

Die bisherige Bilanz

Seit der Einrichtung seines Amtes hat der Bürgerbeauftragte über 36 000 Beschwerden beantwortet und über 3 800 Untersuchungen zu möglichen Missständen in der Verwaltungstätigkeit durchgeführt.

Förderung einer guten Verwaltungspraxis

Von Anfang an ließ sich der Bürgerbeauftragte von einem Bürgerschaftskonzept leiten, das auf die Stärkung der Handlungskompetenz der Bürger, die Achtung der Bürgerrechte und eine Dienstleistungskultur in der Verwaltung abzielt. Unter anderem wurden folgende konkrete Maßnahmen von ihm selbst umgesetzt bzw. erfolgreich angeregt:
- ein breites Verständnis des Begriffs „Missstand in der Verwaltungstätigkeit“, das den Aspekt der Rechtmäßigkeit, die Grundrechte und die Grundsätze der guten Verwaltungspraxis berücksichtigt
- ein Grundrecht auf gute Verwaltungspraxis (Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union)
- der *Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis*
- umfassende und faire Verfahrensrechte bei Beschwerden an den Bürgerbeauftragten.

Stärkung der Handlungskompetenz der Bürger

Um die Bürger zu selbstbestimmtem Handeln zu befähigen und ihr Vertrauen in die Institutionen zu stärken, hat der Bürgerbeauftragte das Thema Transparenz zu einem der Schwerpunkte seiner Arbeit gemacht. Konkret setzte er sich ein für:
- die Förderung von Regeln für den öffentlichen Zugang zu Dokumenten, die Transparenz bei allen EU-Organen gewährleisten
- ein transparenteres Verfahren der Kommission zur Bearbeitung von Beschwerden über Mitgliedstaaten
- die Förderung von Fairness und Transparenz bei EU-Verfahren, so z. B. bei Einstellungen, Ausschreibungen und bei der Zuschussvergabe
- die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten herzustellen
- die regelmäßige Information aller maßgeblichen Akteure in allen 23 EU Amtssprachen und die Veröffentlichung der Entscheidungen des Bürgerbeauftragten auf seiner Website.

Unterstützung von Beschwerdeführern

Um die Beschwerdeführer noch besser unterstützen zu können, hat der Bürgerbeauftragte:
- zunehmende Betonung auf die Suche nach Lösungen für die Beschwerdeführer und die Schaffung von Abhilfe gelegt
- darauf hingewirkt, dass die Kommission bei Vertragsstreitigkeiten Verfahren zur alternativen Streitbeilegung anwendet
- sich erfolgreich für die Stärkung seiner Untersuchungsbefugnisse eingesetzt
- durch das Europäische Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten eine enge Zusammenarbeit mit Bürgerbeauftragten und ähnlichen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten aufgebaut
- einen interaktiven Online-Leitfaden für außergerichtliche Rechtsmittel zum Schutz der Ansprüche, die sich aus dem Unionsrecht ergeben.

Eigeninitiative

Neben der Bearbeitung von Beschwerden hat sich der Bürgerbeauftragte in Eigeninitiative für eine Qualitätssteigerung in der EU-Verwaltung eingesetzt. Konkret geschah dies u. a. durch:
- seine Initiativuntersuchungen zu Themen wie Zahlungsverzug, Behindertenbelange und Diskriminierung aus Altersgründen mit dem Ziel, eventuelle systemimmanente Missstände aufzudecken und geeignete Lösungen herbeizuführen
- die sorgfältige Analyse der Reaktionen der Institutionen auf kritische Bemerkungen und weitere Bemerkungen des Bürgerbeauftragten
- die Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank, um sicherzustellen, dass die EIB die betroffene Öffentlichkeit über die sozial- und umweltpolitischen Aspekte ihrer Tätigkeit sowie über ihr internes Beschwerdeverfahren informiert
- die Beteiligung an öffentlichen Konsultationen der Kommission in den Bereichen

Dokumentenzugang, Haushaltsordnung und Europäische Bürgerinitiative
- einen strukturierten und regelmäßigen Dialog mit den Institutionen.

Die vorliegende Strategie gilt für die aktuelle Amtszeit des Bürgerbeauftragten, die 2009 begonnen hat, und baut auf dem bereits Erreichten auf. Mit ihrer Hilfe will der Bürgerbeauftragte dazu beitragen, dass die Union ihre Zusagen im Hinblick auf die Grundrechte, die Verbesserung der Transparenz und die Weiterentwicklung der Möglichkeiten zur Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess der Union einhält, die sie den Bürgern im Vertrag von Lissabon gegeben hat.

2. Auftrag, Bestrebungen und Leitprinzipien

Unser Leitbild

Im Jahr 2009 nahm der Europäische Bürgerbeauftragte den folgenden Leitspruch an:

Der Europäische Bürgerbeauftragte ist bestrebt, faire Ergebnisse bei Beschwerden gegen die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union zu erzielen, und fördert die Transparenz und eine Dienstleistungskultur in der Verwaltung. Er ist bestrebt, durch den Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Europäischen Union Vertrauen aufzubauen und die höchstmöglichen Verhaltensstandards bei den Organen und Einrichtungen der Union zu fördern.

Unsere Bestrebungen

Bis zum Ablauf der jetzigen Amtszeit wollen wir
- unsere Effektivität als alternativer Ansprechpartner zur Beilegung von Streitigkeiten mit EU-Institutionen messbar steigern
- als treibende Kraft bei den Bemühungen anerkannt werden, den Bürger in den Mittelpunkt der Verwaltungskultur der Union zu rücken
- umfassender demonstrieren, dass es unser ständiges Anliegen ist, die Erwartungen der Beschwerdeführer und sonstigen Betroffenen zu ermitteln und zu erfüllen.

Unsere Leitprinzipien

Fünf Leitprinzipien bilden die Grundlage für unsere gesamte interne und externe Tätigkeit.

Integrität

- Wir bearbeiten Beschwerden objektiv und unparteiisch.
- Wir sind aufrichtig, vertrauenswürdig und von Taktgefühl geleitet.

Fairness

- Wir erachten Fairness als einen der wichtigsten Grundsätze einer guten Verwaltung.
- Wir bemühen uns um eine vernünftige und faire Abwägung von Rechten und Interessen und helfen anderen, es uns gleichzutun.

Rechenschaftspflicht

- Wir erachten die Rechenschaftspflicht als untrennbar mit der Unabhängigkeit des Bürgerbeauftragten verbunden.
- Wir arbeiten so offen wie möglich.
- Wir erklären und begründen unsere Entscheidungen und Maßnahmen.

Dialog

- Wir sind aufgeschlossene, aufmerksame Zuhörer, begegnen unseren Mitmenschen mit Achtung und versuchen, die Dinge aus ihrer Sicht zu sehen.
- Wir suchen aktiv den Kontakt zu unserem Adressatenkreis, ganz gleich, ob Bürger, Verbände oder Institutionen.
- Wir verwenden eine möglichst klare und verständliche Ausdrucksweise.

Dienstleistungskultur

- Wir sind uns bewusst, dass der Bürgerbeauftragte im Dienste der Bürger und sonstigen Interessengruppen tätig ist, und bemühen uns um ein Höchstmaß an Dienstleistungsqualität.
- Wir lernen aus eigenen und fremden Erfahrungen und bemühen uns aktiv um die Bestandsaufnahme, Entwicklung und Anwendung vorbildlicher Verfahren.
- Wir entschuldigen uns für Fehler, die wir begangen haben, und tun unser Bestes, um sie zu korrigieren.

3. Ziele und Prioritäten

Ziel 1 –

Zuhören

Wir wollen den Interessengruppen zuhören, ein offenes Ohr für ihre Anregungen haben und vorbildliche Verfahren ermitteln

Prioritäten:

1. Regelmäßige Einholung von Meinungen der Beschwerdeführer zu ihren Erfahrungen mit der Qualität unserer Dienstleistungen.

2. Ausbau der Kontakte zu EU-Institutionen auf allen Ebenen, um besser zu verstehen, wie wir sie bei der Pflege und Förderung einer Dienstleistungskultur unterstützen können.

3. Pflege von Kontakten zu zivilgesellschaftlichen Organisationen, damit ihre Belange berücksichtigt werden können.

4. Den Blick nach außen richten, um zu erfahren, wie und auf welchem Wege andere ihr Leistungsniveau erzielen.

5. Durch das Europäische Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten Informationen über vorbildliche Verfahren in den Mitgliedstaaten einholen, die auf EU-Ebene übernommen werden können.

Ziel 2 –

Leistung steigern

Wir wollen Lösungen finden, die uns zu schnelleren Ergebnissen führen

Prioritäten:

1. Stärkung der Kapazitäten unseres Amtes, damit Beschwerden noch wirksamer und rationeller bearbeitet werden können.

2. Verringerung der Zeit bis zum Abschluss der Beschwerdeakte durch bessere Beachtung von Terminen und nach Möglichkeit durch kürzere Terminvorgaben.

3. Entwicklung alternativer und vereinfachter Verfahren mit dem Ziel, nach Möglichkeit eine rasche Beilegung von Beschwerden zu erreichen und langwierige Untersuchungen zu vermeiden.

4. Überprüfung des Umgangs mit Beschwerden, die nicht in das Mandat des Bürgerbeauftragten fallen.

Ziel 3 –

Überzeugen
Wir wollen positiven Einfluss auf die Verwaltungskultur der EU-Institutionen nehmen

Prioritäten:

1. Suche nach Wegen zur überzeugenderen Gestaltung der Vorschläge für einvernehmliche Lösungen, Empfehlungsentwürfe und Bemerkungen des Bürgerbeauftragten.

2. Verdeutlichung der umfangreichen Möglichkeiten des Bürgerbeauftragten, die Institutionen bei der Verbesserung ihrer Verwaltungsverfahren zu unterstützen.

3. Die Institutionen davon überzeugen, dass es Teil ihrer Dienstleistungskultur sein muss und sich für sie auszahlt, auf die Bürger und die zivilgesellschaftlichen Organisationen zuzugehen.

4. Verstärkte Konzentration auf systemimmanente Probleme durch Ermittlung von Mängelbereichen in der EU-Verwaltung, Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten und Nutzung der Befugnis des Bürgerbeauftragten zur Einleitung von Initiativuntersuchungen.

5. Beteiligung an strategischen Debatten in Bereichen, die dem Mandat des Bürgerbeauftragten entsprechen.

Ziel 4 –

Kommunizieren
Wir wollen unseren Interessengruppen und der Öffentlichkeit aktuelle, nützliche und leicht zugängliche Informationen zukommen lassen

Prioritäten:

1. Entwicklung einer Reihe von Publikationen in gedruckter und elektronischer Form, die auf unsere spezifischen Zielgruppen zugeschnitten sind.

2. Suche nach neuen und besseren Wegen zur Information der Bürger darüber, wie ihnen der Europäische Bürgerbeauftragte und das Europäische Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten bei der Wahrnehmung ihrer Rechte helfen können.

3. Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die laufenden Untersuchungen des Bürgerbeauftragten und deren Ausgang in besonders brisanten Fällen.

4. Sicherstellen, dass wir sowohl über unsere Initiativen zur Steigerung der Verwaltungsqualität als auch über unsere Zusammenarbeit mit den Beschwerdeführern informieren und dass unsere Informationspolitik die uneingeschränkte Achtung der Bürgerrechte fördert.

5. Weiterer Ausbau unserer internen Kommunikationspolitik mit dem Ziel, die Mitarbeiter besser und zeitnah über Entwicklungen innerhalb der Institution zu informieren.

Ziel 5 –

Anpassen

Wir wollen unsere Ressourcenverwendung ständig überprüfen, um unsere Arbeit wirksamer und rationeller zu gestalten

Prioritäten:

1. Verbesserung der Leitungs- und Kontrollmechanismen, um eine optimale Nutzung der menschlichen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen und das höchstmögliche Verwaltungsniveau zu erreichen.

2. Ständige Überwachung und Verbesserung der Qualität unserer Arbeit.

3. Aufbau eines effektiven integrierten IT-Systems, über das die gesamte Tätigkeit des Amtes abgewickelt wird.

4. Entwicklung einer wirksamen und nachhaltigen Humanressourcenpolitik mit dem Ziel, hochqualifizierte und motivierte Mitarbeiter anzuwerben und dauerhaft zu binden.

5. Sondierung von Möglichkeiten für eine bessere Nutzung der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

4. Umsetzung und Messung der Ergebnisse

Es sind konkrete Maßnahmen erforderlich, um die hier vorgestellten Ziele und Schwerpunktvorhaben bis zum Ende der laufenden Amtszeit zu realisieren. Diese Maßnahmen sollen alljährlich im Zuge der Aufstellung des jährlichen Managementplans (JMP) festgelegt werden.

Die in der Strategie enthaltenen Ziele und Prioritäten werden als Ausgangsgrundlage für die JMP der Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014 dienen. Bei den Konsultationen zur vorliegenden Strategie gaben uns die Teilnehmer vielfältige Empfehlungen für konkrete Maßnahmen, die der Bürgerbeauftragte ihnen zufolge setzen sollte. Daraus wurde ein Katalog zusammengestellt, der in den nächsten Jahren als Entscheidungshilfe in den JMP-Prozess einfließen soll.

Um die Fortschritte bei der Verwirklichung unserer Schwerpunktvorhaben und Ziele messen zu können, haben wir die nachfolgenden grundlegenden Leistungsindikatoren (GLI) festgelegt. Ihre

Nützlichkeit und Relevanz sollen anhand gewonnener Erfahrungen überprüft werden, was bei Bedarf zu einer Überarbeitung der GLI führen kann.

Grundlegende Leistungsindikatoren und dazugehörige Ziele

GLI 1

Strategie und Governance

Einschätzung durch die Mitarbeiter des Europäischen Bürgerbeauftragten und durch externe Interessenträger.

Ziel 1

Ziel 3

Ziel 4

GLI 2

Beschwerden und Untersuchungen

Zahl der abgeschlossenen Untersuchungen im Verhältnis zur Zahl der Untersuchungen, die am Ende der letzten Überprüfung noch liefen.

Zahl und Anteil der Fälle, in denen die Entscheidung über die Zulässigkeit innerhalb eines Monats getroffen wird, im Vergleich zur letzten Überprüfung.

Ziel 2

GLI 3

Beschwerden und Untersuchungen

Anteil der Untersuchungen, die innerhalb von (i) 12 und (ii) 18 Monaten abgeschlossen wurden, im Vergleich zur letzten Überprüfung.

Ziel 2

GLI 4

Beschwerden und Untersuchungen

Zahl der vorgeschlagenen einvernehmlichen Lösungen und vorgelegten Empfehlungsentwürfe, gemessen als Anteil an der Gesamtzahl der Fälle, in denen ein Missstand in der

Verwaltungstätigkeit festgestellt wurde, im Vergleich zur letzten Überprüfung.

Ziel 3

GLI 5

Beschwerden und Untersuchungen

Zahl der eingeleiteten systembezogenen Initiativuntersuchungen, im Vergleich zur letzten Überprüfung.

Ziel 3

GLI 6

Kommunikation und Kontakte

Kontaktierte externe Akteure

(Häufigkeit und Signifikanz).

Ziel 1

Ziel 4

GLI 7

Flankierende Bereiche (Mitarbeiter)

Personalbestand in Vollzeitäquivalenten (zusammengesetzter Indikator).

Ziel 5

GLI 8

Flankierende Bereiche (Mitarbeiter)

Durchschnittliche Fortbildungstage je Mitarbeiter, im Vergleich zur letzten Überprüfung.

Ziel 5

GLI 9

Flankierende Bereiche

Zufriedenheit der Mitarbeiter des Europäischen Bürgerbeauftragten.

Ziel 5

GLI 10

Flankierende Bereiche (Finanzen)

Ausführung des Haushaltsplans

(zusammengesetzter Indikator).

Ziel 5

In jährlichen Abständen soll auf der Website ein Anzeiger veröffentlicht werden, in dem über die Fortschritte bei der Realisierung der Ziele und Schwerpunktvorhaben berichtet wird.