



Ergebnisse der öffentlichen Konsultation (Februar-Juni 2011)

Grundsätze des öffentlichen
Dienstes für EU-Beamte

November 2011

DE



Inhalt

Vorwort	3
1. Der Konsultationsprozess	5
2. Liste der Beiträge	6
3. Analyse der Antworten auf die Konsultation	8
3.1. Bemerkungen zum Gesamtvorschlag	8
3.1.1 Allgemeine Reaktionen	8
3.1.2 Das Verhältnis zu bestehenden Regeln, Kodizes und Verfahren	10
3.1.3 Durchsetzung und Sanktionen	11
3.1.4 Anwendungsbereich der Grundsätze	12
3.2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Grundsätzen	13
3.2.1 Vorschläge für zusätzliche Grundsätze und Themen	13
3.2.2 Grundsatz 1 – Engagement für die Europäische Union und ihre Bürgerinnen und Bürger	16
3.2.3 Grundsatz 2 - Integrität	18
3.2.4 Grundsatz 3 - Objektivität	20
3.2.5 Grundsatz 4 – Achtung vor anderen Menschen	22
3.2.6 Grundsatz 5 – Transparenz	23
4. Schlussfolgerung	24



Vorwort

Meine Erfahrungen mit der Bearbeitung von Beschwerden und meine Kontakte mit den EU-Institutionen und deren Mitarbeitern, mit Bürgerinnen und Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen haben mich zu der Schlussfolgerung kommen lassen, dass Beamte und auch die Öffentlichkeit Nutzen aus einer verständlichen und knappen Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes für EU-Beamte ziehen würden. Auf dem 7. Seminar der nationalen Bürgerbeauftragten der Europäischen Union im April 2009 teilte ich meine Absicht mit, eine solche Erklärung zu erarbeiten.

Nachdem die nationalen Bürgerbeauftragten im Europäischen Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten konsultiert worden waren, um vorbildliche Verfahren aus den Mitgliedstaaten entsprechend berücksichtigen zu können, erarbeitete ich einen Entwurf, der fünf Grundsätze umfasste: Engagement, Integrität, Objektivität, Achtung und Transparenz. Eine öffentliche Konsultation zum Entwurf begann im Februar 2011.

Im vorliegenden Papier werden die im Rahmen der öffentlichen Konsultation gegebenen Antworten analysiert. Zunächst wird beleuchtet, welche Meinungen zum Gesamtvorschlag vertreten werden, und danach geht es um die Bemerkungen und Vorschläge dazu, welche Grundsätze aufgenommen und wie diese formuliert werden sollten. Am Ende eines jeden Unterabschnitts findet sich meine Reaktion auf die in der vorangegangenen Analyse genannten Bemerkungen und Vorschläge.

Eine Abhandlung dieser Art trägt zwangsläufig selektiven Charakter. Nicht alle Punkte aus allen Antworten können genannt werden, speziell was die detaillierten Fragen der Formulierung betrifft. Ich denke jedoch, dass das vorliegende Papier ein angemessenes Bild von allen abgegebenen Bemerkungen vermittelt, einschließlich derer, die Kritik an der Initiative enthielten.

All jenen Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen, die sich im Rahmen der öffentlichen Konsultation geäußert haben, möchte ich herzlich danken. Ihre Beiträge werden die endgültige Fassung der Grundsätze entscheidend beeinflussen.

Als Nächstes wird genau zu überlegen sein, wie die Endfassung der Grundsätze des öffentlichen Dienstes der Öffentlichkeit, den Beamten, den EU-Institutionen und anderen Interessengruppen am besten mitzuteilen ist. Wie in einigen Antworten zutreffend ausgeführt wurde, sollte den Grundsätzen selbst eine erläuternde Einführung vorangestellt werden.

Darin wird unter anderem besonders darauf hingewiesen werden, dass im Hinblick auf die für den öffentlichen Dienst der EU geltenden ethischen Normen mit den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes weder das erste noch das letzte Wort gesprochen wurde. Wie aus den Konsultationsdokumenten deutlich hervorging, sind im Statut der Beamten, in der Haushaltsordnung und im Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis explizit und implizit bereits derartige Normen enthalten.

Zudem wird mit der Vorlage einer Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes nicht die Absicht verfolgt, *neue* ethische Normen aufzustellen. Vielmehr sollen die bestehenden Vorstellungen von Beamten sowie Bürgerinnen und Bürgern klar formuliert werden. Die explizite Darlegung dieser Normen hat nach meinem Dafürhalten noch insofern einen



zusätzlicher Nutzen, als dadurch unter den Beamten selbst wie auch zwischen Beamten und Öffentlichkeit eine andauernde konstruktive Debatte zu der Frage entfacht wird, welches Verhalten ethisch angemessen ist. Die öffentliche Konsultation selbst hat, so glaube ich, den Wert einer solchen Debatte deutlich gemacht.

Die Endfassung der Grundsätze ist daher als eine hochrangige Erklärung der ethischen Normen anzusehen, deren alle Beamten bereits gewärtig sind und deren Einhaltung von ihnen erwartet wird. Ziel ist es nicht, vorhandene Instrumente zu duplizieren oder eine möglicherweise notwendige Überarbeitung oder Ergänzung dieser Instrumente überflüssig zu machen. Außerdem lehne ich Forderungen nach Aufnahme von Elementen ab, die sich meiner Meinung nach hauptsächlich auf Beamte mit Führungsverantwortung beziehen oder als Pflichten der Institutionen anstelle der einzelnen Beamten angesehen werden sollten.

Diese Elemente bilden jedoch eine reiche Inspirationsquelle, auf die der Bürgerbeauftragte in seiner künftigen Arbeit mit den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zurückgreifen wird, um eine institutionelle Kultur zu fördern und zu entwickeln, bei der die Grundsätze des öffentlichen Dienstes lebendige Realität sind.

Ich hoffe, dass sich jeder, der diesen Bericht liest, meiner Meinung anschließt, wonach eine Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes und die öffentliche Konsultation zu diesen Grundsätzen in erheblichem Maße zur Erfüllung des Auftrags des Europäischen Bürgerbeauftragten beitragen, wie er in der von mir im September 2010 angenommenen Strategie festgelegt ist:

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.

P. Nikiforos Diamandouros



1. Der Konsultationsprozess

Am 24. Februar 2011 leitete der Europäische Bürgerbeauftragte eine öffentliche Konsultation zum Entwurf einer Erklärung zu fünf Grundsätzen des öffentlichen Dienstes für EU-Beamte ein.

Das Konsultationsdokument wurde in allen 23 Amtssprachen veröffentlicht.

Der ursprüngliche Einsendeschluss für die Beiträge war der 15. Mai 2011. Auf Ersuchen einer Reihe von Organisationen wurde sie um einen Monat, d. h. auf den 15. Juni 2011 verlängert.

Insgesamt gingen im Rahmen des Konsultationsverfahrens 56 Antworten ein, davon 27 in Englisch, 21 in Französisch, drei in Spanisch, zwei in Deutsch und eine in Griechisch.

Wie im Konsultationspapier festgelegt, wurde die Liste der Personen und Organisationen, von denen Hinweise eingegangen sind, auf der Website des Bürgerbeauftragten veröffentlicht, sofern sie nicht darum gebeten hatten, dass ihre Namen vertraulich behandelt werden. Die eigentlichen Beiträge wurden nach einem Antrag auf öffentlichen Zugang ebenfalls auf der Website veröffentlicht.

Ein Beamter bat darum, seinen Namen nicht zu veröffentlichen. Der Bürgerbeauftragte hat dieser Bitte stattgegeben. Außerdem entschied er sich noch bei einem weiteren Beitrag gegen dessen Veröffentlichung, da er Vorwürfe gegen Dritte enthielt. Keiner der Beiträge war für den Bürgerbeauftragten Anlass, eine Überarbeitung der Grundsatzentwürfe in Betracht zu ziehen.

Im folgenden Abschnitt 2 sind die 54 Personen und Organisationen aufgelistet, deren Bemerkungen auf der Website veröffentlicht wurden.

Während des Konsultationszeitraums hat der Bürgerbeauftragte zwei Organisationen, der Union der Europäischen Föderalisten und der Personalvertretung des Rates, individuell geantwortet. Diese Antworten sind auf der Website zusammen mit den entsprechenden Beiträgen veröffentlicht. Der Bürgerbeauftragte traf außerdem am 30. bzw. 31. Mai 2011 mit Delegationen von *Solidarité européenne*, einer Gewerkschaft, und der zentralen Personalvertretung der Kommission zusammen.



2. Liste der Beiträge

Nachfolgend sind in alphabetischer Reihenfolge die Personen und Organisationen aufgeführt, die im Rahmen des Konsultationsprozesses schriftlich Stellung genommen haben.

- Access Info Europe - Helen Darbshire, Pamela Bartlett und Lydia Medland
- Adriaen, Charlotte
- Alexakis, Georgios
- Allgeier, Timo
- ALTER-EU - Koen Roovers, Koalitionskoordinator
- Katalanisches Amt für Betrugsbekämpfung - Xavier Sisternas, Direktor der Abteilung Prävention
- Association Inscire - Françoise Schein und Katia de Radiguès
- Banneux, Dominique
- Bartholomé, Etienne
- BEUC - Europäische Verbraucherorganisation - Ilaria Passarani, leitende Fachreferentin
- Birbeck, Vaughan
- Bordes, Arnaud
- Casana, Francois
- Cerchez, Marius
- Chaouch, Dhikra
- Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP - John Temple Lang
- Zentrale Personalvertretung der Kommission - Cristiano Sebastiani, Vorsitzender
- Personalvertretung des Rates der EU- Catherine Bony-Brandt, Vorsitzende
- Docherty, Michael
- Domm, Rory
- Dumont du Voitel, Rainer
- Euclid Network - Luisa De Amicis, Projects and Policy Officer
- Eulaerts, Olivier
- Netzwerk der EU-Agenturen- Geert Dancet, Vorsitzender des Netzes, Direktor, Europäischen Agentur für chemische Stoffe
- Europäische Kommission - José Manuel Barroso, Präsident
- Europäischer Rechnungshof - Vítor Caldeira, Präsident
- Europäische Arzneimittelagentur - Frances Nuttall, Leiterin der Personalabteilung
- Europäisches Parlament - Jerzy Buzek, Präsident
- Europäische Polizeiakademie - Detlef Schröder, stellvertretender Direktor
- European University Association- Lesley Wilson, Generalsekretär
- Gargaro, Vittorio
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft - Stephan Schweda
- Hermans, Barbara
- Europa-Ausschuss des britischen Oberhauses - Lord John Roper, Vorsitzender
- Ibáñez García, Isaac
- Jones, Alice
- Lacerda, Antonio
- Lefavrais, Thibaut



- Lemoigne, Brigitte
- Mauro, Massimo
- N'Dong, Stéphane
- Noriega Guerra, Alberto
- Ratel, Christine
- Robertson, Colin
- Romera Agüero, Lidia Maria
- Sanchez Amillategui, Fernando
- Society of European Affairs Professionals (SEAP) - Gary Hills, Generalsekretär
- Solidarité Européenne - Luigia Dricot Daniele, Politische Sekretärin
- Strack, Guido
- Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens - Pilar Antelo,
Vorsitzende
- Talacchi, Alessandro
- Talevska, Snezana
- Union der Europäischen Föderalisten - Andrew Duff, MdEP
- Wellens, Ingrid



3. Analyse der Antworten auf die Konsultation

3.1. Bemerkungen zum Gesamtvorschlag

3.1.1 Allgemeine Reaktionen

Unterschiedliche Meinungen gab es zum Nutzen der Initiative des Bürgerbeauftragten.

In vielen Beiträgen (z. B. Access Info Europe, European Universities Association, Personalvertretung des Rates, Netzwerk der EU-Agenturen und Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft) wurde die Initiative begrüßt. Einige (insbesondere Access info Europe, ALTER-EU und Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton) wiesen auf spezifische Problembereiche hin, für die ihrer Meinung nach die Grundsätze besonders relevant sein könnten. Dazu gehörten der Umgang mit Interessenkonflikten, Beziehungen mit Lobbyisten, der sogenannte Drehtür-Effekt und Veränderungen in der Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes der EU.

Netzwerk der EU-Agenturen

Die Agenturen stimmen durchaus zu, dass es wichtig ist, die für alle Beamten in der EU geltenden gemeinsamen Grundsätze festzulegen, die die in einer modernen öffentlichen Verwaltung geltenden Werte wie Transparenz, Unparteilichkeit, Rechenschaftspflicht und Effizienz widerspiegeln sollten.

In einigen Beiträgen hingegen (z. B. Zentrale Personalvertretung der Kommission und eine der Gewerkschaften, *Solidarité européenne*) wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass sich die Initiative als kontraproduktiv erweisen könnte. Würde die Initiative missverstanden und mit der Schlussfolgerung verbunden, dass bestehende Instrumente wie das Statut der Beamten unzulänglich sind, könnte das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den öffentlichen Dienst der EU eher geschwächt als gestärkt werden.

Die Union der Europäischen Föderalisten, für die ihr Vorsitzender Andrew Duff, MdEP, einen Beitrag zur Konsultation einreichte, äußerte sich beunruhigt hinsichtlich der konkreten Botschaft, die von der Konsultation ausging, und verwies auf die Gefahr, dass die Initiative eine demoralisierende Wirkung auf die Beamten haben könnte.

Zudem übermittelten auch mehrere einzelne Beamte Bemerkungen, wobei sie die Notwendigkeit einer Erklärung zu den Grundsätzen und zum Teil auch die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten für die Einleitung einer solchen Initiative und/oder seine Motivation für diesen Schritt in Frage stellten.

In der Antwort der Personalvertretung des Rates wurde auf ein Problem mit der französischen Fassung der Grundsätze aufmerksam gemacht, in der das Verb „*devraient*“ als Übersetzung für das englische Verb „*should*“ verwendet wird. Nach Ansicht der Personalvertretung wirkt sich die Verwendung dieser Form negativ aus, und sie empfahl, stattdessen den Indikativ Präsens zu verwenden. In nachfolgenden Zusammenkünften mit Delegationen der Zentralen Personalvertretung der Kommission und der *Solidarité européenne*, die auf ihren Wunsch hin stattfanden, wurde der gleiche Punkt angesprochen.



Comité du personnel du Conseil de l'UE/Personalvertretung des Rates

Or, bien que l'intention de la déclaration soit constructive, sa rédaction pourrait, au lieu d'accroître la confiance des citoyens dans le service public européen, mettre sérieusement en doute l'intégrité même de celui-ci.

Chaque phrase contient notamment le mot "devraient", ce qui a une connotation d'accusation très forte. Ce conditionnel donne l'impression que la fonction publique européenne fait preuve d'une gestion administrative des plus mauvaises, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. C'est pourquoi il nous semble que la rédaction du projet pourrait être sensiblement améliorée en supprimant ce verbe "devraient" et en mettant la totalité du texte au présent de l'indicatif¹.

In den Zusammenkünften mit der Zentralen Personalvertretung der Kommission und der *Solidarité européenne* wurde darauf hingewiesen, dass die Fragen im Zusammenhang mit der Bekanntmachung sorgfältig zu prüfen sind und dass der endgültigen Fassung der Grundsätze eine Einleitung vorangestellt werden sollte, in der ihr Zweck erläutert und insbesondere bestätigt wird, dass die Beamten derzeit die Grundsätze einhalten.

Auch im schriftlichen Beitrag des Europäischen Rechnungshofs wird die Hinzufügung einer Einleitung zur Erklärung vorgeschlagen, in der daran erinnert wird, warum die EU gegründet wurde und welches ihre zentralen Werte sind. Der Rechnungshof empfahl, sich an der Schuman-Erklärung und an Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union zu orientieren, der sich auf Werte bezieht wie die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Euclid betonte ebenfalls, dass die Grundsätze von einer Einleitung begleitet sein müssen.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Wie im Konsultationsdokument festgestellt wurde, soll durch eine verständliche und knappe Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den europäischen öffentlichen Dienst und die EU-Institutionen, für die er tätig ist, gestärkt werden.

Es bestand keinerlei Absicht, den Eindruck zu erwecken, dass die Grundsätze von den EU-Beamten noch nicht eingehalten und angewandt werden.

Der Bürgerbeauftragte hat den positiven und konstruktiven Vorschlag der Personalvertretung des Rates, der Zentralen Personalvertretung der Kommission und der *Solidarité européenne* für eine verbesserte französische Fassung der Grundsätze dankbar angenommen, da er zur Vermeidung von Missverständnissen beiträgt.

¹ Obwohl die Erklärung konstruktiv sein soll, könnte ihr Wortlaut ernsthafte Zweifel an der Integrität des europäischen öffentlichen Dienstes aufkommen lassen, statt das Vertrauen der Bürger in ihn zu stärken. Vor allem enthält jeder Satz das Wort „should“, das einen sehr starken anklagenden Beigeschmack hat. Durch die Verwendung des Konjunktivs wird der Eindruck vermittelt, dass der europäische öffentliche Dienst eine katastrophale Verwaltung erkennen lässt, was offensichtlich nicht der Fall ist. Daher sind wir der Meinung, dass der Entwurf erheblich verbessert werden könnte, wenn das Verb „should“ herausgenommen und der gesamte Text im Indikativ Präsens abgefasst würde. (*Übersetzung durch die Dienststellen des Bürgerbeauftragten*)



In der englischen Fassung hält der Bürgerbeauftragte das Wort „*should*“ für angebracht, um die bestehenden Verpflichtungen auszudrücken, worin das Anliegen der Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes besteht.

Der Bürgerbeauftragte wird dafür Sorge tragen, dass die anderen Sprachfassungen unter Berücksichtigung dieses Punktes überprüft werden.

Auch stimmt der Bürgerbeauftragte voll und ganz zu, dass die endgültige Fassung der Grundsätze des öffentlichen Dienstes unbedingt in einer wirksamen und angemessenen Weise bekanntgemacht werden muss und dass zu diesem Zweck eine erläuternde Einleitung unerlässlich ist.

3.1.2 Das Verhältnis zu bestehenden Regeln, Kodizes und Verfahren

In vielen Beiträgen wurde auf die Bedeutung von anderen Instrumenten und Verfahren für die Verwirklichung der Grundsätze des öffentlichen Dienstes verwiesen.

Das Europäische Parlament führte seinen Verhaltenskodex für Mitarbeiter an (Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments), der von seinem Präsidium am 7. Juli 2008 verabschiedet worden war und in dessen Einleitung die Verankerung des Begriffs einer Berufsethik des europäischen öffentlichen Dienstes erläutert wird.

Die Europäische Kommission erinnerte daran, dass sie in den letzten Jahren Schritte unternommen hat, um ihre Mitarbeiter stärker zu sensibilisieren und die Umsetzung der im Statut und in dem am 17. Oktober 2000 angenommenen Kodex für gute Verwaltungspraxis enthaltenen Regeln und Grundsätze zu fördern.

In zwei Antworten von Einzelpersonen wurde der Bürgerbeauftragte auf die „*Communication from Vice-President Kallas to the Commission on Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission*“ (SEC(2008)301 final, 5. März 2008) sowie den von der Kommission herausgegebenen Praxisleitfaden für Bedienstete zum Thema Ethik und Verhalten verwiesen (der im Intranet der Kommission vorliegt).

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP führten an, dass die GD Wettbewerb der Kommission ihren eigenen Ethikkodex habe,² und empfahlen der Kommission, auch für andere GD unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Gegebenheiten die Annahme ähnlicher Kodizes in Betracht zu ziehen.

Eine Gewerkschaft, die *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens* (SFIE), nannte eine Reihe von Bereichen, in denen ihrer Meinung nach das Beamtenstatut nicht zufriedenstellend angewendet wird, und forderte den Bürgerbeauftragten auf, im Zusammenhang mit den für 2012 vorgesehenen Änderungen des Beamtenstatuts entsprechende Vorschläge zu formulieren.

Die Europäische Verbraucherorganisation (BEUC) stellte den Folgenabschätzungsprozess der Kommission³ als eine Informations- und

² Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 der GD Wettbewerb (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp_aar.pdf) wird dieser Kodex genannt. Siehe insbesondere S. 20.

³ Die Kommission erklärt die Folgenabschätzung als ein Verfahren, bei dem Informationen zu den Vor- und Nachteilen möglicher Politikoptionen für politische Entscheidungsträger erarbeitet werden, indem



Beweisquelle zur Sicherung der Objektivität in der Politikgestaltung heraus und betonte die Notwendigkeit der Unparteilichkeit bei der Vergabe und Gestaltung von Forschungsarbeiten zur Unterstützung der Folgenabschätzungen. Die BEUC forderte außerdem die Institutionen zu einer Überprüfung ihrer Konsultationsverfahren auf, um einen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Akteuren zu gewährleisten.

Ein für die Agentur für Grundrechte tätiger Beamter regte in seiner persönlichen Antwort an, dass alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU einen Ethik-Beamten („*ethics officer*“) haben sollten, der zu ethischen Fragen informiert und schult, Vorschläge zur Verbesserung des ethischen Verhaltens unterbreitet, von den Mitarbeitern konsultiert werden kann und warnend eingreift. Daneben sollte eine Plattform oder ein Netzwerk für den Informations- und Gedankenaustausch zwischen den Ethikbeamten entwickelt werden. Auch in anderen Beiträgen wurde betont, dass die Institutionen für ihre Mitarbeiter unbedingt Schulungen zu ethischen Fragen anbieten müssen.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Der Bürgerbeauftragte erkennt die Wichtigkeit der oben genannten Punkte an und dankt den Konsultationsteilnehmern, die sie vorgebracht haben.

In einer Rede vor dem Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments am 22. September 2011 verwies der Bürgerbeauftragte auf die wichtigen Initiativen der Kommission im Zusammenhang mit der Nominierung von „Ethik-Korrespondenten“ und der Entwicklung von Ethik-Schulungsprogrammen. Er schlug vor, diesen Aktivitäten eine interinstitutionelle Dimension zu geben, und bot seine Unterstützung in diesem Prozess an. Er wird daher auch den nützlichen Vorschlag für die Ernennung von Ethik-Beamten eingehend prüfen.

Nach Meinung des Bürgerbeauftragten machen die in diesem Abschnitt behandelten Aspekte keine Änderungen am Entwurf der Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes erforderlich.

3.1.3 Durchsetzung und Sanktionen

In einem individuellen Beitrag wird angefragt, wer die Einhaltung der Grundsätze durch die Beamten überwachen wird, wer im Falle einer Streitigkeit oder einer Anschuldigung darüber entscheidet, ob ein Verstoß gegen die Grundsätze vorliegt, und ob es im Falle des Verstoßes Sanktionen gibt. Die Society of European Affairs Professionals (SEAP) wollte ebenfalls wissen, was geschieht, wenn ein Beamter die Grundsätze nicht einhält, und ob der Bürgerbeauftragte die Nichteinhaltung eines Grundsatzes als Grund für die Annahme einer Beschwerde ansehen würde.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Mit den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes sollen den Beamten keine rechtlichen oder disziplinarischen Verpflichtungen auferlegt werden.

eine Prüfung ihrer potenziellen Auswirkungen vorgenommen wird.
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm



Sie wurden aufgestellt, um dem höchsten Anspruch an das Verhalten von Beamten Ausdruck zu verleihen, und nicht, um Fehlverhalten zu definieren, zu ermitteln oder zu bestrafen.

Sie könnten einen nützlichen Bezugspunkt darstellen, wenn es um den Geist der Auslegung und Anwendung der Regeln und Kodizes mit spezifischen Verpflichtungen geht, mit denen die Grundsätze des öffentlichen Dienstes umgesetzt werden.

Der Bürgerbeauftragte wird bei der Erfüllung seines Auftrags den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes Rechnung tragen und erwartet das Gleiche von den EU-Institutionen. Der Bürgerbeauftragte erinnert jedoch daran, dass es bei seinen Untersuchungen um Missstände in der Verwaltungstätigkeit der EU-Institutionen geht und nicht um das Verhalten von einzelnen Beamten aus disziplinarischer Sicht.

3.1.4 Anwendungsbereich der Grundsätze

In zwei Beiträgen findet sich ein Verweis auf die Fußnote zum Titel der Grundsätze, in der erklärt wird, dass sich der Begriff „Beamte“ auf die Mitarbeiter der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU bezieht, die im förmlichen Sprachgebrauch als „Beamte und sonstige Bedienstete“ bekannt sind.

In einem Beitrag (SEAP) wird angefragt, ob Kommissionsmitglieder einbezogen sind. Sollte dies nicht der Fall sein, wird eine Klarstellung dieser Tatsache erbeten.

In dem anderen – einem individuellen – Beitrag wird empfohlen, im Interesse der Transparenz ausdrücklich festzulegen, dass Mitglieder der Kommission, Richter des Gerichtshofs und Mitglieder des Europäischen Parlaments keine EU-Beamten sind und dass sie entweder von den Mitgliedstaaten der Union ernannt oder aber gewählt werden.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass es wichtig ist klarzustellen, dass Mitglieder der Kommission, Richter des Gerichtshofs und Mitglieder des Europäischen Parlaments keine „Beamten oder sonstigen Bediensteten“ der Europäischen Union im Sinne des Beamtenstatuts sind⁴. Zudem sind ihre Verpflichtungen nicht durch das Beamtenstatut festgelegt. Sie werden daher durch den Begriff „Beamte“, wie er in den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes verwendet wird, nicht erfasst.

Das Beamtenstatut legt jedoch eine Kategorie „Sonderberater“⁵ fest, für die einige Bestimmungen des Statuts gelten.

⁴ Formell *Statut der Beamten und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften*. Die Kommission macht eine konsolidierte Fassung auf der Europa-Website zugänglich: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf.

⁵ „...ein Bediensteter, der wegen seiner außergewöhnlichen Qualifikationen und ungeachtet anderweitiger beruflicher Tätigkeiten eingestellt wird, um einem der Organe der Gemeinschaften seine Dienste regelmäßig oder während bestimmter Zeitabschnitte zur Verfügung zu stellen, und der seine Bezüge aus Mitteln erhält, die dafür in dem Einzelplan des Haushaltsplans seines Organs pauschal bereitgestellt werden.“ (Artikel 5 der *Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten*).



Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten wäre es angebracht, die entsprechenden Erklärungen in der die Grundsätze begleitenden Einleitung anstatt in einer Fußnote zu geben.

3.2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Grundsätzen

3.2.1 Vorschläge für zusätzliche Grundsätze und Themen

Die wirtschaftliche Verwendung der Mittel/Austerität

Das katalanische Amt für Betrugsbekämpfung schlug einen zusätzlichen Grundsatz („*austerity*“, Austerität) vor, wonach Beamte bei der Verwaltung der öffentlichen Mittel mit Umsicht vorgehen und sich von den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit leiten lassen. Das Amt wies darauf hin, dass dieser Grundsatz bereits in einer Resolution der Vereinten Nationen⁶ über einen internationalen Verhaltenskodex für Amtsträger erwähnt wird: *„Amtsträger haben dafür Sorge zu tragen, dass sie ihre Pflichten und Aufgaben effizient, wirksam und integer im Einklang mit dem Gesetz beziehungsweise den Verwaltungsvorschriften wahrnehmen. Sie müssen stets bemüht sein sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel, für die sie verantwortlich sind, so wirksam und effizient wie möglich verwaltet werden.“*

Ein ähnlicher Vorschlag kam von Euclid, wonach es heißen soll, dass EU-Beamte positiv nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Konsistenz, Risikobereitschaft und des Bürokratieabbaus (einschließlich Verringerung der Verwaltungskosten) handeln (*„EU officials should show a positive attitude in pursuing the principles of efficiency, effectiveness, transparency, accountability, consistency, risk-taking, and cutting red tape (including reducing administrative costs)“*).⁷

Eine Einzelperson schlug vor, dass Beamte Misstände oder Mängel in der Verwaltung ihren Vorgesetzten zur Kenntnis bringen sollten. Vor allem sollten sie Vorschläge zur Verbesserung der Produktivität und zum Abbau der Bürokratie, der Verwaltungskosten und der öffentlichen Ausgaben unterbreiten.

Zur gleichen Thematik unterstrich der Rechnungshof in seinen allgemeinen Bemerkungen die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel durch die EU-Beamten.

Der Hof führte außerdem an, dass die Ernennung und Beförderung von EU-Beamten nach dem Leistungsgrundsatz erfolgen sollte.

Accountability (Rechenschaftspflicht)

Das katalanische Amt für Betrugsbekämpfung stellte fest, dass der Grundsatz der *„accountability“* (Rechenschaftspflicht) aus dem Text insgesamt geschlussfolgert werden kann und gesondert ausgewiesen werden sollte. Nach Meinung des Amtes könnte die Bereitschaft, Fehler einzuräumen und diese

⁶ A/RES/51/59, 28. Januar 1997.

⁷ Euclid schlug diese Formulierung als Zusatz zum Grundsatz 1 (*„Engagement“*) vor. Es scheint jedoch angebracht, sich an dieser Stelle damit zu befassen.



abzustellen (die im Konsultationsdokument dem Grundsatz der Objektivität zugeordnet ist), Bestandteil dieses Grundsatzes sein

Flexibilität und Innovation

Euclid schlug vor, „*flexibility*“ (Flexibilität) und „*focus on innovation*“ (Schwerpunkt auf Innovation) als Grundsätze auszuweisen. Dabei würde insgesamt festgelegt, dass Beamte die institutionellen Regeln an die Bedürfnisse und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger anpassen, vorausschauend denken sowie Innovationen und bewährte Verfahren fördern.

Zudem sollte nach Ansicht von Euclid in diesen beiden Grundsätzen auch auf die Stärkung der Rolle der Bürgerinnen und Bürger, deren Befähigung zur Mitarbeit und die Förderung eines partizipativen Ansatzes Bezug genommen werden.

Whistleblowing

Access Info Europe

...es ist unabdingbar, dass Beamte unduldsam gegenüber solchen Erscheinungen sind wie korrupte Praktiken zugunsten privater Interessen, mangelnde Integrität und Transparenz sowie respektloses und den ethischen Normen widersprechendes Handeln.

Im Beitrag von Access Info Europe wurde vorgeschlagen, dass in den Grundsätzen sowohl der Schutz von Informanten als auch die Pflicht der Beamten zur Meldung bestimmter Umstände explizit aufgeführt werden sollten bzw. entsprechende Bezüge enthalten sein sollten.

In einem individuellen Beitrag wird zudem bedauert, dass nicht eindeutig festgelegt ist, wie Beamte reagieren sollen, wenn sie ein Vergehen feststellen, das von einer Institution gedeckt wird („*if they become aware of any misconduct that is being covered up by an institution*“).

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass die wirtschaftliche Verwendung von öffentlichen Mitteln und die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit für die Organe und den öffentlichen Dienst der EU von grundlegender Bedeutung sind. Die gleiche Feststellung wurde bereits im Rahmen der Konsultation innerhalb des Europäischen Verbindungsnetzes der Bürgerbeauftragten getroffen.

Der Bürgerbeauftragte erkennt auch die Wichtigkeit der Frage des Whistleblowing an.

Detaillierte rechtliche und institutionelle Regelungen hinsichtlich des Whistleblowing und des sorgfältigen Umgangs mit öffentlichen Mitteln sollten in Instrumenten wie dem Beamtenstatut und der Haushaltsordnung sowie in verschiedenen Kodizes enthalten sein, was auch der Fall ist.

Der Bürgerbeauftragte schließt nicht aus, dass im Zusammenhang mit den Grundsätzen und zum Zwecke ihrer vollständigen Verwirklichung zusätzliche Instrumente und/oder die Überarbeitung vorhandener Instrumente angebracht sein könnten.



Der Bürgerbeauftragte erachtet die Grundsätze des öffentlichen Dienstes als eine hochrangige Erklärung der ethischen Normen, die für alle Beamten gelten. Entsprechend diesem Ansatz ist es nicht angemessen, Elemente aufzunehmen, die sich hauptsächlich auf Beamte mit Führungsverantwortung beziehen würden oder in erster Linie als Pflichten der Institutionen anstatt der einzelnen Beamten angesehen werden sollten.

Es ist richtig, dass jeder Beamte zur Vermeidung von Verschwendung beitragen kann. Die Hauptzuständigkeit für die wirtschaftliche Verwendung von öffentlichen Mitteln liegt jedoch bei den Institutionen und Führungskräften.

Was das Whistleblowing betrifft, so erlegt das Beamtenstatut allen Beamten die Verpflichtung auf, über Vergehen Bericht zu erstatten.⁸ Zudem hegt der Bürgerbeauftragte keinen Zweifel daran, dass sich Beamte gegenüber den Vergehen anderer nicht gleichgültig verhalten. Der Bürgerbeauftragte stellt aber auch fest, dass die rechtliche Verpflichtung von Beamten zur Meldung bestimmter Umstände international nicht einheitlich gehandhabt wird.

Aus den obigen Gründen ist der Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass durch die Hinzufügung eines Verweises auf *public trust* (Vertrauen der Öffentlichkeit) im ersten Grundsatz (*Engagement* – siehe nachfolgende Diskussion) in Verbindung mit dem ersten Absatz des zweiten Grundsatzes (Integrität)⁹ eine angemessene und ausreichende Behandlung dieser Fragen gegeben ist, geht man einmal vom hochrangigen Charakter der Grundsätze aus.

Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten ist es Aufgabe der Institutionen und ihrer Leitungen, solche institutionellen Bedingungen zu schaffen, dass alle Beamten flexibel und innovativ sein können. Als allgemeine Verpflichtung dürften diese Punkte durch den im dritten Grundsatz (Objektivität) enthaltenen Verweis auf die Aufgeschlossenheit der Beamten ausreichend geklärt sein.

Eine ähnliche Auffassung vertritt der Bürgerbeauftragte hinsichtlich der Verantwortung für die Stärkung der Rolle der Bürgerinnen und Bürger, deren Befähigung zur Mitarbeit und die Zugrundelegung der Leistung als Kriterium für Ernennung und Beförderung in der öffentlichen Verwaltung. Sofern diese Verantwortlichkeiten Verpflichtungen für jeden Beamten mit sich bringen, sind diese durch die Grundsätze *Engagement* (speziell durch den zusätzlichen Verweis auf „*public trust*“ – siehe unten) und *Integrität* hinlänglich zum Ausdruck gebracht.

Im Zusammenhang damit wurde in einigen Beiträgen der Begriff „*proactivity*“ verwendet, und der Bürgerbeauftragte prüfte, ob er in die Grundsätze aufgenommen werden sollte. Da jedoch nicht klar ist, ob es dafür in anderen Sprachen einen einzigen gleichwertigen Begriff gibt, sollte wohl am besten davon Abstand genommen werden. (Aus dem gleichen Grund wird in den Grundsätzen nicht der Begriff „*accountability*“ verwendet.) In der überarbeiteten Form implizieren der dritte und der vierte Absatz des ersten Grundsatzes (*Engagement*) ein proaktives Herangehen, und in der Einleitung zu den Grundsätzen wird dieser Punkt noch einmal betont.

⁸ Siehe Artikel 22a.

⁹ „Das Verhalten von Beamten soll jederzeit einer gründlichen öffentlichen Kontrolle standhalten.“



3.2.2 Grundsatz 1 – Engagement für die Europäische Union und ihre Bürgerinnen und Bürger

Der Rechnungshof hielt es für angebracht, einen Verweis auf die Kompetenz der EU-Bediensteten aufzunehmen, indem gefordert wird, dass EU-Beamte jederzeit ein professionelles Verhalten an den Tag legen und bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die höchsten beruflichen Standards anstreben, so dass sie in der Lage sind, ihre Aufgaben fachkundig und unparteiisch zu erfüllen.

Auf Vorschlag des Hofes sollte auch darauf hingewiesen werden, dass EU-Beamte ihre Unabhängigkeit von externen Interessengruppen wie auch ihre politische Neutralität wahren müssen. Mehrere andere Beiträge enthielten ähnliche Äußerungen.

Die *Society of European Affairs Professionals* (SEAP) schlug vor, aus dem dritten Absatz¹⁰ zwei Absätze zu machen, da er zwei unterschiedliche Aspekte enthält. Dadurch würde es auch möglich, das „mit gutem Beispiel voranzugehen“ („*setting a good example*“) mit „Vertrauen“ („*trust*“) zu verbinden, ein Wort, das ansonsten in den Grundsätzen nicht auftaucht, obwohl es im Konsultationsdokument genannt wird.

ALTER-EU verwies darauf, dass der Vertrag von Lissabon allgemeine Verpflichtungen enthält. Access Info Europe traf die gleiche Aussage und schlug zudem die Formulierung vor, dass Beamte „anderen mit gutem Beispiel vorangehen“ („*set a good example to others*“), statt dass sie lediglich „bestrebt sind“ („*aim to*“), dies zu tun.

ALTER-EU

... aus dem Vertrag von Lissabon ergeben sich eine Verpflichtung für nachhaltige Entwicklung und eine eindeutige Verantwortung für den Schutz der Interessen der Menschen und der Umwelt in allen Teilen der Welt.

Im Namen der Union der Europäischen Föderalisten schlug Andrew Duff, MdEP, eine Ergänzung zum ersten Satz des ersten Grundsatzes vor, so dass er dann lautet: „...**bei der Verwirklichung der Ziele der Verträge den Interessen der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger zu dienen**“ („... *serve the interests of the Union and of its citizens in fulfilling the objectives of the Treaties*“).

Das katalanische Amt für Betrugsbekämpfung vertrat die Meinung, dass im ersten Grundsatz die Loyalitätspflicht der Beamten gegenüber der Europäischen Union und den Bürgerinnen und Bürgern, denen sie dient, festgelegt ist, und schlug deshalb eine entsprechende Umbenennung vor.

Nach Meinung des Amtes sollten in diesem Grundsatz auch die Registrierung und Verwahrung von Unterlagen sowie deren nachfolgende Übermittlung an die jeweiligen Verantwortlichen ausdrücklich Erwähnung finden.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Der Bürgerbeauftragte stimmt den Vorschlägen des Rechnungshofes zu. Im Interesse ihrer Umsetzung wird der erste Grundsatz dahingehend geändert,

¹⁰ „Beamte sollen ihre Aufgaben nach bestem Vermögen erfüllen und bestrebt sein, anderen mit gutem Beispiel voranzugehen.“



dass ein Verweis auf die **höchsten beruflichen Standards** („*the highest professional standards*“) aufgenommen wird.

Hinsichtlich der Unabhängigkeit von externen Interessengruppen und der politischen Neutralität der Beamten wird der Bürgerbeauftragte im dritten Grundsatz (Objektivität) einen Verweis auf „Unparteilichkeit“ („*impartiality*“) aufnehmen, wie vom Netzwerk der EU-Agenturen vorgeschlagen.

Der Bürgerbeauftragte stimmt dem Vorschlag der SEAP zu, das „Vermögen“ („*abilities*“) und das „mit gutem Beispiel voranzugehen“ („*setting a good example*“) getrennt zu behandeln. Zudem wird in letztgenanntem Zusammenhang das Wort „Vertrauen“ („*trust*“) eingefügt, und die Worte „bestrebt sein“ („*aim to*“) werden gestrichen.

Der Bürgerbeauftragte akzeptiert auch die von ALTER-EU und Access Info Europe getroffene Feststellung zur globalen Rolle der EU. So heißt es denn in Artikel 3 Absatz 5 des Vertrages über die Europäische Union:

„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass mit dem von der Union der Europäischen Föderalisten vorgeschlagenen zusätzlichen Wortlaut, der sich auf **die Ziele der Verträge** bezieht, dieser Punkt hinlänglich abgedeckt ist und es nicht angebracht ist, in den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes spezifische Ziele hervorzuheben.

Was den Vorschlag zur Umbenennung des ersten Grundsatzes in „Loyalität“ („*loyalty*“) betrifft, so erinnert der Bürgerbeauftragte daran, dass im Rahmen der früheren Konsultation innerhalb des Europäischen Verbindungsnetzes der Bürgerbeauftragten unter anderem die Feststellung getroffen wurde, dass Beamte gegenüber den Institutionen, für die sie tätig sind, rechenschaftspflichtig sind und eine Loyalitätspflicht haben. Der erste Grundsatz trägt zwar dem Gedanken der institutionellen Loyalität voll und ganz Rechnung, er soll jedoch eine andere und umfassendere Idee vermitteln, die durch das Wort „Engagement“ („*commitment*“) passend ausgedrückt wird.

Der Bürgerbeauftragte stimmt dem Vorschlag des katalanischen Amtes für Betrugsbekämpfung zu, dass die Grundsätze die Führung von angemessenen Aufzeichnungen einschließen sollten. Der Europa-Ausschuss des britischen Oberhauses unterbreitete einen ähnlichen Vorschlag in Bezug auf den zweiten Grundsatz (Integrität). Nach Meinung des Bürgerbeauftragten dient die Führung von angemessenen Aufzeichnungen unterschiedlichen Zwecken. Er wird sie als einen Aspekt des fünften Grundsatzes (Transparenz) aufnehmen.

Der Bürgerbeauftragte wird außerdem die Formulierung „und zu keinem anderen Zweck“ („*not for any other purpose*“) im zweiten Absatz streichen. Diese negative Aussage ist unnötig, da bereits im ersten Teil des Satzes das Wort „nur“ („*only*“) enthalten ist.



3.2.3 Grundsatz 2 - Integrität

Zu diesem Grundsatz äußerten sich die Konsultationsteilnehmer am häufigsten. Aus ihren Beiträgen lassen sich zwei grundlegende Fragestellungen ableiten. Erstens wird vielfach eine aussagekräftigere Formulierung des Grundsatzes gewünscht. Zweitens bemängeln einige Konsultationsteilnehmer, darunter insbesondere einzelne Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die Formulierung im vierten Absatz, in dem speziell auf die Vergütung Bezug genommen wird.

Das Netzwerk der EU-Agenturen schlug vor, den ersten Absatz etwa wie folgt umzuformulieren: „...das Verhalten ... soll jederzeit den höchsten Standards der Rechtschaffenheit, Unparteilichkeit usw. entsprechen“ („...conduct themselves at all times according to the highest standards of probity, impartiality etc.“). Ferner sollte dem Netzwerk zufolge erklärt werden, dass die Beamten Interessenkonflikte „vermeiden“, und nicht nur entsprechende „Vorkehrungen treffen“.

Access Info Europe erachtete die Bestimmungen für positiv und wichtig, aber auch für zu vage und schlug daher vor, in Ergänzung zu den Grundsätzen einen spezifischen Mechanismus für die Erklärung von Interessenkonflikten durch EU-Beamte zu skizzieren bzw. darauf Bezug zu nehmen. Ein weiterer Vorschlag lautete, dass ausscheidende Beamte vor der Aufnahme einer Tätigkeit, bei der ein Interessenkonflikt oder ein „Drehtür-Effekt“ nicht auszuschließen ist, eine obligatorische „Wartezeit“ von mindestens 18 Monaten absolvieren müssen.

Die SEAP empfahl eine Stärkung des Integritäts-Grundsatzes durch die ergänzende Festlegung, dass die Beamten auftretende Interessenkonflikte offenlegen und unverzüglich Abhilfemaßnahmen ergreifen. Sie schlug außerdem eine Frist von einem Jahr zwischen dem Ausscheiden aus dem Amt und der Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit vor, die einen Interessenkonflikt mit sich bringt bzw. bringen könnte.

ALTER-EU befürwortete den Grundsatz nachdrücklich und schlug einen zusätzlichen Absatz vor, wonach Beamte vor einem Wechsel in Positionen, die zu Interessenkonflikten führen, mehrere Jahre verstreichen lassen müssen und unter keinen Umständen noch während der Tätigkeit im öffentlichen Dienst Verhandlungen über solche Positionen aufnehmen dürfen.

Der Europa-Ausschuss des britischen Oberhauses schlug einen Zusatz des Inhalts vor, dass Beamte weder Informationen missbrauchen noch Geschenke annehmen.

Der vierte Absatz¹¹

Die Zentrale Personalvertretung der Kommission erachtete es als empörende Unterstellung, dass Beamte danach streben könnten, aus ihren Rechten größtmöglichen Nutzen zu ziehen. Ob ein Beamter einen Anspruch hat oder nicht, werde von der Verwaltung entschieden. Das Beamtenstatut enthalte Regelungen für den Fall versuchten Betrugs, und die Kommission verfolge schon seit vielen Jahren eine Null-Toleranz-Politik.

¹¹ „In Fragen der Kostenerstattung und der Vergütung sollen sich Beamte vom Taktgefühl und nicht vom Streben nach größtmöglichem Nutzen leiten lassen.“



Die Personalvertretung des Rates war dafür, in den vierten Absatz den Begriff „*accuracy*“ (Justesse; Angemessenheit) aufzunehmen, um zu verdeutlichen, dass die Beamten nicht etwa angehalten sind, den Institutionen etwas zu schenken, sondern dass sie sich bei Erstattungsanträgen auf die Kosten beschränken sollen, die ihnen in Ausübung ihres Amtes entstanden sind.

Ein einzelner Konsultationsteilnehmer erklärte, dass sich der vierte Absatz nach seinem Verständnis lediglich auf Auslagen für Dienstreisen beziehe und der Begriff „*allowances*“ („Vergütung“) Verwirrung hervorrufen könnte, da er Teile der Gesamtvergütung wie z. B. die Haushaltszulage einschließe. Daher schlug er vor, in diesem Absatz von „*disbursements*“ (Auslagen) zu sprechen.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Auch der Bürgerbeauftragte befürwortet eine Stärkung des zweiten Grundsatzes durch Hinzufügung von Aussagen im Hinblick auf

- **die Annahme von Geschenken** (zweiter Absatz)
- die **unverzügliche** Erklärung privater Interessen (zweiter Absatz)
- **zügige** Abhilfemaßnahmen bei Interessenkonflikten (dritter Absatz).

Der Bürgerbeauftragte ist für die Beibehaltung der Formulierung, dass die Beamten „Vorkehrungen treffen“ sollen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Dadurch wird signalisiert, dass proaktives Handeln gefragt ist und nicht nur simples Reagieren auf entstehende Problemsituationen.

Der Bürgerbeauftragte kann die Bedenken derer nachvollziehen, die unter Verweis auf den „Drehtür-Effekt“ eine obligatorische „Wartezeit“ forderten. Er stimmt auch zu, dass die Frage, welchen Tätigkeiten Beamte nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst nachgehen können, nur ein Teil der Problematik ist. Mindestens ebenso wichtig ist es zu verhindern, dass die Aussicht auf eine künftige Anstellung außerhalb des öffentlichen Dienstes ihr Verhalten im Amt beeinflusst bzw. diesen Eindruck erweckt. Allerdings ist eine so hochrangige Aussage wie die Erklärung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes nach Ansicht des Bürgerbeauftragten nicht das richtige Instrument für eine eingehende Regelung dieser Fragen.

Es wurde ein Zusatz dahingehend vorgeschlagen, dass Beamte keine Informationen missbrauchen dürfen („*should not misuse information*“). Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten ist dieser Punkt durch den Zusatz zum ersten Grundsatz (*Engagement*) – wonach die Beamten stets bestrebt sein sollen, den **höchsten beruflichen Standards** zu entsprechen – bereits ausreichend geklärt.

Mit dem Begriff „*allowances*“ („Vergütung“) im vierten Absatz wollte der Bürgerbeauftragte Spesen, Zulagen und Vergütungen bezeichnen.

Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass von den Beamten nicht erwartet wird, den Institutionen etwas zu schenken, und dass sie im Rahmen der geltenden Regeln das uneingeschränkte Recht auf Beantragung der Erstattung von Unkosten haben, die ihnen bei der Ausübung ihres Amtes entstanden sind.

Allerdings ist der Bürgerbeauftragte nicht von dem Argument überzeugt, dass ein Anspruch entweder besteht oder nicht. Die Regeln für die Bewilligung von Zulagen, Vergütungen und Spesen sind kompliziert, ihre Bedeutung ist nicht



immer klar, und ihre Auslegung und Anwendung führt mitunter zu überraschenden und unbeabsichtigten Ergebnissen.

Der Bürgerbeauftragte hat die Verwaltungen der EU-Institutionen schon mehrfach versucht zu überzeugen, sich bei der Auslegung und Anwendung der Finanzvorschriften im Einzelfall auf den gesunden Menschenverstand und den Grundsatz der Fairness zu stützen. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass Beamte, die bei der Verwaltung Zulagen, Vergütungen und Auslagen geltend machen, ebenfalls Augenmaß bewahren und keine Höchstforderungen stellen sollten.

Der Bürgerbeauftragte erkennt jedoch an, dass die Formulierung des vierten Absatzes den Eindruck hervorrufen könnte, es gehe um Betrugsbekämpfung – was keinesfalls zutrifft.

Darüber hinaus ist der Bürgerbeauftragte nach weiterem Nachdenken zu der Ansicht gelangt, dass es nicht angebracht ist, in einer hochrangigen Grundsatzklärung im Einzelnen auf das Thema Zulagen, Vergütungen und Auslagen einzugehen, zumal dadurch der Eindruck entstehen könnte, dass der Bürgerbeauftragte hier ein weit verbreitetes Problem sieht – was ebenfalls nicht zutrifft.

Daher wird der vierte Absatz gestrichen und die Aussage, dass sich die Beamten vom „Taktgefühl“ leiten lassen, in den ersten Absatz übernommen.

3.2.4 Grundsatz 3 - Objektivität

Das Netzwerk der EU-Agenturen schlug vor, im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Objektivität speziell auf Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung zu verweisen. Auch der Europa-Ausschuss des britischen Oberhauses sprach sich für einen ausdrücklichen Hinweis darauf aus, dass Beamte niemanden diskriminieren dürfen, während der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft und die Europäische Arzneimittelagentur einen konkreten Verweis auf Unparteilichkeit befürworteten.

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP nahmen insbesondere auf die GD Wettbewerb der Kommission Bezug. In ihren Kommentaren vertraten sie den Standpunkt, dass Objektivität Erfahrung sowie eine entsprechende Ausbildung erfordert. Ferner verwiesen sie auf das Risiko des „Bestätigungs-Bias“ (d. h. die Tendenz, dass Argumente und Belege stärker gewichtet werden, wenn sie bereits gefasste vorläufige Meinungen unterstützen, bzw. hintenangestellt oder ignoriert werden, wenn sie mit diesen Meinungen unvereinbar scheinen).

ALTER-EU warnte vor der Gefahr einer „*regulatory capture*“ (Vereinnahmung der Regulierung, d. h. eine Regulierungsbehörde agiert nicht im Interesse des Gemeinwohls, sondern lässt sich von denen vereinnahmen, die sie eigentlich regulieren soll) und eines privilegierten Zugangs zu Entscheidungsprozessen. Die Allianz empfahl Bezugnahmen auf eine proaktive Konsultation unterschiedlicher Meinungsträger und Interessenvertreter sowie auf den aktiven Schutz des öffentlichen Interesses in Anbetracht der Lobby-Bemühungen.

Access Info Europe sprach sich ebenfalls für die Aufnahme eines proaktiven Elements aus, nämlich für die Aussage, dass die Beamten aktiv unterschiedliche Meinungen einholen und die Teilhabe der Bürger an der Entscheidungsfindung nachhaltig fördern sollen. Außerdem plädiert diese Organisation für einen



Zusatz zum dritten Absatz, wonach die Beamten nicht zulassen, dass ihr berufliches Verhalten durch Sympathien bzw. Abneigungen gegenüber oder Verbindungen zu einer bestimmten Person, Vereinigung oder Gesellschaft, Partei oder Regierung beeinflusst wird.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Auch der Bürgerbeauftragte befürwortet die Stärkung des dritten Grundsatzes durch Hinzufügung von Bezugnahmen auf

- **Unparteilichkeit** (erster Absatz)
- **Nichtdiskriminierung** (dritter Absatz).

Was die Nichtdiskriminierung angeht, so wird der Bürgerbeauftragte in der erläuternden Einführung zu den Grundsätzen des öffentlichen Dienstes hervorheben, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung nach ständiger Rechtsprechung zwei Aspekte hat:

(i) vergleichbare Situationen dürfen nicht unterschiedlich behandelt werden, und

(ii) unterschiedliche Situationen dürfen nicht gleich behandelt werden,

es sei denn, dass eine solche Behandlung jeweils objektiv gerechtfertigt ist.

Der zweite Aspekt, dem in der Verwaltungsarbeit besondere Bedeutung zukommt, wird häufig vernachlässigt. Der Bürgerbeauftragte selbst kennt aus seiner Praxis zahlreiche Fälle, in denen Beamte den Grundsatz der Gleichbehandlung offenbar so verstanden, dass sie jedermann gleich behandeln und Unterschiede in der Situation der Betroffenen unberücksichtigt lassen müssten.

Es wurde ein Zusatz dahingehend vorgeschlagen, dass Beamte nicht zulassen, dass „ties“ (Verbindungen) zu einer bestimmten Vereinigung oder Gesellschaft, Partei oder Regierung Einfluss auf ihr berufliches Verhalten haben. Der Bürgerbeauftragte hat Verständnis für den beabsichtigten Zweck dieses Zusatzes. Die vorgeschlagene Formulierung könnte jedoch so verstanden werden, als seien solche Verbindungen bei Beamten im Grunde hinnehmbar, was normalerweise jedoch nicht der Fall ist.

Auf die Bedeutung von Schulungen zu ethischen Fragen wurde bereits hingewiesen (siehe Abschnitt „Das Verhältnis zu bestehenden Regeln, Kodizes und Verfahren“). Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass eine entsprechende berufliche Aus- und Weiterbildung auch dazu beitragen könnte, die Gefahr der „regulatory capture“ und des „Bestätigungs-Bias“ zu verringern.

Außerdem ist der Bürgerbeauftragte ebenfalls der Auffassung, dass es auf ein proaktives Herangehen an die Konsultation und die Bürgerbeteiligung ankommt. Der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon schreibt vor, dass alle Organe einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen. Insbesondere muss die Kommission, um die Kohärenz



und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchführen.¹²

Dennoch erfordern diese Hinweise auf die Ausbildung und auf ein proaktives Vorgehen nach Ansicht des Bürgerbeauftragten keine Änderungen am Entwurf der Grundsätze für den öffentlichen Dienst, weil diese Punkte die Verantwortung der Organe und nicht des einzelnen Beamten betreffen.

3.2.5 Grundsatz 4 – Achtung vor anderen Menschen

Euclid und der Europa-Ausschuss des britischen Oberhauses schlugen jeweils vor, bei diesem Grundsatz auch den Aspekt der **Fristeinhaltung** („*timeliness*“) zu nennen. Ähnlich lautete ein Vorschlag des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC), wonach die Beamten Schreiben und Anfragen der Öffentlichkeit „innerhalb einer angemessenen Frist“ beantworten sollten.

Das Netzwerk der EU-Agenturen meinte, dass eine Bezugnahme auf die Vielfalt aufgenommen werden könnte, um anzuerkennen, dass Achtung auch eine kulturelle Dimension hat.

Access Info Europe empfahl, in den fünften Grundsatz (Transparenz) eine Bezugnahme auf die **fristgerechte** Beantwortung von Ersuchen, Anfragen und Beschwerden aufzunehmen. Einen ähnlichen Vorschlag unterbreitete auch die SEAP.

Das katalanische Amt für Betrugsbekämpfung sprach sich dafür aus, dem fünften Grundsatz (Transparenz) einen Absatz des Inhalts hinzuzufügen, dass die Beamten eine für die Bürger verständliche Ausdrucksweise verwenden sollen.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Der Bürgerbeauftragte begrüßt den wertvollen Hinweis mehrerer Konsultationsteilnehmer, dass in den Grundsätzen für den öffentlichen Dienst auf die Einhaltung von Fristen verwiesen werden sollte.

Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass die Fristeinhaltung vor allem mit Blick auf die Transparenz von Bedeutung ist. Schließlich betreffen viele der an ihn gerichteten Beschwerden ungerechtfertigte Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Dokumentenzugang. Dennoch ist der Bürgerbeauftragte überzeugt, dass die Fristeinhaltung als generelle Verpflichtung des Einzelnen inhaltlich dem Grundsatz der Achtung vor anderen Menschen zuzuordnen ist. Daher wird das Wort „*timely*“ (fristgerecht) in den ersten Absatz dieses Grundsatzes eingefügt, der folglich lautet: „Beamte sollen sich gegenseitig und auch den Bürgerinnen und Bürgern mit Achtung begegnen. Sie sollen höflich, hilfsbereit, auf **Fristeinhaltung bedacht** (*timely*) und kooperativ sein.“

Der Bürgerbeauftragte begrüßt auch den wertvollen Vorschlag des katalanischen Amtes für Betrugsbekämpfung, in den Grundsätzen für den öffentlichen Dienst eindeutig darauf hinzuweisen, dass die Beamten eine Ausdrucksweise verwenden sollen, die den Bürgern das Verständnis erleichtert. Der Bürgerbeauftragte stimmt zu, dass diese Verpflichtung unter den Grundsatz der Transparenz fallen könnte. Inhaltlich gehört sie jedoch auch zum

¹² Siehe Artikel 11 Absätze 2 und 3.



Grundsatz der Achtung vor anderen Menschen, vor allem wenn die Pflicht hinzukommt, sich zu bemühen, das von anderen Gesagte zu verstehen. Durch diesen Zusatz wird sogar der Gedanke des *Dialogs* eingebracht. Daher wird der Bürgerbeauftragte beim Grundsatz der Achtung vor anderen Menschen den folgenden zweiten Absatz hinzufügen: *„They should make genuine efforts to understand what others are saying and express themselves clearly, using plain language.“* (Sie unternehmen echte Anstrengungen, um das von anderen Gesagte zu verstehen und um sich klar und verständlich auszudrücken.)

Der Bürgerbeauftragte teilt die Auffassung, dass die Anerkennung der kulturellen Vielfalt ein wichtiger Aspekt des Grundsatzes der Achtung von anderen Menschen ist. Nicht umsonst lautet das Motto der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“.¹³ Allerdings ist die Achtung der Vielfalt eine komplexe und erklärungsbedürftige Thematik. Daher hält der Bürgerbeauftragte es für zweckmäßiger, sie in die Einführung zu den Grundsätzen aufzunehmen.

3.2.6 Grundsatz 5 – Transparenz

Der Rechnungshof schlug vor zu präzisieren, dass dieser Grundsatz unbeschadet des Berufsgeheimnisses und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten gilt.

Euclid sprach sich für die Aufnahme eines weiteren Absatzes mit folgendem Wortlaut aus: „Um ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger nachzukommen, sorgen sie für eine bessere Erreichbarkeit und fördern ein System zur Überwachung ihrer Leistungen und Ergebnisse.“

ALTER-EU empfahl einen zusätzlichen Absatz, wonach die Beamten den „legislativen Fußabdruck“ von Vorschlägen darlegen sollen, damit die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, wer die Rechtsvorschrift beeinflussen wollte, welche spezifischen Beiträge die Beamten für nützlich halten (oder nicht) und warum sie dies tun.

Wie bereits angemerkt, wurde der Access Info Europe empfohlene Verweis auf die Einhaltung von Fristen nicht dem Vorschlag entsprechend in diesen Grundsatz aufgenommen, sondern in den vierten Grundsatz (*Achtung vor anderen Menschen*).

Dieselbe Organisation schlug auch einen Verweis auf Proaktivität dahingehend vor, dass Beamte proaktiv möglichst umfangreiche Informationen über ihre Aufgaben, Zuständigkeiten und Tätigkeiten veröffentlichen sollten, darunter auch über ihre Ausgaben und über interne und externe Treffen.

Die Meinung des Bürgerbeauftragten

Wie bereits bei der Betrachtung der Kommentare zum ersten Grundsatz (*Engagement*) angemerkt, wird der vom katalanischen Amt für Betrugsbekämpfung und vom Europa-Ausschuss des britischen Unterhauses vorgeschlagene Verweis auf die Führung ordnungsgemäßer Aufzeichnungen in den Grundsatz der Transparenz aufgenommen. Der zweite Absatz dieses Grundsatzes wird daher lauten: „Sie sollen **ordnungsgemäße Aufzeichnungen führen und** bereit sein, sich öffentlichen Kontrollen ihres Verhaltens,

¹³ http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_de.htm



einschließlich der Einhaltung dieser¹⁴ Grundsätze des öffentlichen Dienstes, zu stellen.“

Der Vorschlag des Rechnungshofes, zu präzisieren, dass der Grundsatz der Transparenz „unbeschadet des Berufsgeheimnisses gilt“, geht in dieselbe Richtung wie der Vorschlag des Europa-Ausschusses des britischen Oberhauses, in den zweiten Grundsatz (*Integrität*) die Formulierung aufzunehmen, dass Beamte „keine Informationen missbrauchen“. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten ist dieser Punkt durch den Zusatz zum ersten Grundsatz (*Engagement*) – wonach die Beamten bestrebt sind, stets **den höchsten beruflichen Standards** zu entsprechen – ausreichend geklärt.

Der Schutz personenbezogener Daten ist ebenso wie das Recht auf Zugang zu Dokumenten in der Charta der Grundrechte und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert.¹⁵ Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten wäre es nicht angebracht, in den Grundsätzen für den öffentlichen Dienst speziell auf diese Rechte zu verweisen. Dazu ist anzumerken, dass sich der Transparenz-Grundsatz für den öffentlichen Dienst nicht aus dem Recht des Einzelnen auf Zugang zu Dokumenten ableitet, sondern vielmehr eine Voraussetzung für gute Verwaltungsführung und demokratische Kontrolle darstellt.

Was die vorgeschlagenen Verweise auf „*proactivity*“ (proaktives Handeln) und „*accountability*“ (Rechenschaftspflicht, verantwortliches Handeln) angeht, so wurde bereits ausgeführt, dass diese Begriffe in den Grundsätzen für den öffentlichen Dienst wegen möglicher Schwierigkeiten bei der Übersetzung in andere Sprachen vermieden werden.

Die Vorschläge in Bezug auf Zugänglichkeit, Förderung eines Systems zur Leistungsüberwachung und „legislative Fußabdrücke“ werfen wichtige Fragen auf. Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass dafür die Organe und leitenden Beamten zuständig sind und nicht die einzelnen Beamten. Aus diesem Grund erachtet der Bürgerbeauftragte eine Aufnahme in die Grundsätze des öffentlichen Dienstes nicht für angemessen.

4. Schlussfolgerung

Dieser Bericht wird in alle Amtssprachen übersetzt und auf der Website des Bürgerbeauftragten zugänglich gemacht. Die englische Fassung wird sofort auf die Website gestellt und die anderen Sprachfassungen folgen, sobald die Übersetzungen vorliegen.

Der Bürgerbeauftragte hat vor, die endgültige Fassung der Grundsätze zusammen mit einer erläuternden Einführung im ersten Halbjahr 2012 zu veröffentlichen.

¹⁴ Der Klarheit halber wurde auch das Wort „diese“ eingefügt.

¹⁵ Siehe Artikel 8 und 42 der Charter und Artikel 15 Absatz 3 sowie Artikel 16 AEUV.